

Een onderzoek naar welke factoren van invloed zijn op een succesvolle samenwerking ten behoeve van de re-integratie van ex-gedetineerden in de gemeente Rotterdam

*“In de kern van moeilijkheden schuilen mogelijkheden”
(Albert Einstein)*

Opleiding: Bestuurskunde | Avondprogramma Erasmus Universiteit
Naam: R. Tholenaars | 486499
Begeleidend docent: Mw. Dr. R. Moody
Tweede begeleider: Dhr. dr. V. Homburg



Voorwoord

Deze masterthesis is het resultaat van een onderzoek naar welke factoren van invloed zijn op een succesvolle samenwerking ten behoeve van de re-integratie van ex-gedetineerden in Rotterdam. Het vormt het sluitstuk van het avondprogramma van de master Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit. Een opleiding die mijn kennis en kunde over de werking van het openbaar bestuur heeft vergroot en mijn blik op complexe vraagstukken heeft veranderd.

Bestuurskunde heeft mij geholpen om ingewikkelde vraagstukken, zoals de re-integratie van ex-gedetineerden beter te begrijpen en vanuit verschillende perspectieven te bekijken. Ik vond het dan ook een mooie uitdaging om deze verschillende perspectieven in dit onderzoek in kaart te brengen, met elkaar te verbinden, te analyseren en daarop te reflecteren.

Ik wil graag mijn scriptiebegeleider Rebecca Moody bedanken voor haar begeleiding en ondersteuning bij dit onderzoek. De verhelderende en altijd snelle feedback op inhoudelijke stukken hebben mij enorm geholpen bij het schrijven van deze thesis. Daarnaast wil ik alle respondenten bedanken die hebben meegewerkt aan dit onderzoek. Zonder hen had ik dit onderzoek niet kunnen doen. Het enthousiasme waarmee zij hebben meegewerkt aan de interviews, hebben enorm bijgedragen aan het plezier waarmee ik zelf aan dit onderzoek heb gewerkt.

Tot slot wil ik graag mijn ouders en vriend bedanken voor hun steun bij het volbrengen van deze opleiding. Mijn ouders voor hun onvoorwaardelijke interesse en vertrouwen in mij en de voortgang van mijn opleiding. Mijn vriend voor al die keren dat hij mij 's avonds na college kwam ophalen van de universiteit, zijn geduld en liefdevolle steun bij het afschrijven van deze scriptie.

Veel leesplezier!

Rowan Tholenaars
Augustus 2020

Samenvatting

De re-integratie van ex-gedetineerden heeft de afgelopen jaren steeds meer aandacht gekregen. Het is een complex vraagstuk met een groot maatschappelijk belang, waar veel verschillende actoren bij betrokken zijn. De overheid is niet in staat om deze complexe vraagstukken zelfstandig op te lossen, maar heeft daarbij de expertise en ervaring van andere (overheids)organisaties nodig. De horizontale relatie die de overheid aangaat met organisaties om te werken aan complexe vraagstukken, worden governancenetwerken genoemd. In dit onderzoek is onderzocht welke factoren bijdragen aan een succesvolle samenwerking, ten behoeve van de re-integratie van ex-gedetineerden in de gemeente Rotterdam. Daarvoor zijn verschillende disciplines geïnterviewd die ieder vanuit hun eigen expertise op een bepaalde manier betrokken zijn bij de re-integratie van ex-gedetineerden in de gemeente Rotterdam.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat onder andere de aanwezigheid van vertrouwen, betrokkenheid en verbondenheid tussen partners, face-to-face contact en een gedeelde visie en doelen bijdragen aan een succesvolle samenwerking. Daarmee wordt de bestaande wetenschappelijke theorie bevestigd. Daarnaast blijkt uit dit onderzoek dat deze variabelen niet alleen bijdragen aan een succesvolle samenwerking, maar dat een succesvolle samenwerking ook bestaat uit de aanwezigheid van deze factoren. In aanvulling op de wetenschappelijke theorie blijkt uit dit onderzoek dat vertrouwen tussen partijen op twee niveaus beoordeeld kan worden. Vertrouwen op persoonlijk niveau en vertrouwen op organisatorisch niveau, ofwel het vertrouwen in een organisatie of instelling waarmee wordt samengewerkt. Daarnaast is in aanvulling op de theorie in dit onderzoek naar voren gekomen dat de aanwezigheid van *overkoepelende* doelen van belang is voor de samenwerking. Het afzonderlijk werken aan subdoelen hoeft de samenwerking niet in de weg te staan, mits daarover goed gecommuniceerd wordt. Uit dit onderzoek komt tevens naar voren dat geformaliseerde regels, afspraken en protocollen de samenwerking faciliteren.

Binnen de samenwerking tussen organisaties is veelal sprake van horizontaal leiderschap. Dit wordt ookwel collaboratief leiderschap genoemd. Uit dit onderzoek blijkt dat leiderschap tussen organisaties op operationeel niveau veelal wordt vormgegeven in regiehouderschap, zoals proces- en casusregie. Daarnaast blijkt dat boundaryspanningsactiviteiten, ofwel activiteiten waarin de professional de eigen organisatie met de omgeving verbindt, op verschillende manieren terugkomen in de samenwerking en deze kan faciliteren. Tot slot blijkt zowel uit de literatuur, als uit het empirisch onderzoek dat de prestaties van een samenwerking moeilijk te meten zijn. In ieder geval zijn de respondenten uit dit onderzoek van mening, dat samenwerking doorgaans leidt tot resultaten die professionals onafhankelijk van elkaar niet (hadden) kunnen bereiken. In dit rapport worden een aantal aanbevelingen geformuleerd, die mogelijk de samenwerking ten behoeve van de re-integratie van ex-gedetineerden verder kunnen bevorderen of aanknopingspunten bieden voor het verrichten van vervolgonderzoek.

Voorwoord	1
Samenvatting.....	2
Inhoudsopgave	3
Inleiding	4
Beleid, context en achtergrond	6
Theoretisch kader.....	15
Onderzoeksontwerp	29
Analyse	47
Conclusie	53
Aanbevelingen.....	56
Reflectie.....	57

Inleiding

Dit onderzoek richt zich op welke factoren van invloed zijn op een succesvolle samenwerking binnen de re-integratie van ex-gedetineerden in de gemeente Rotterdam.

Doelstelling

Dit onderzoek verklaart welke factoren bijdragen aan een succesvolle samenwerking ten behoeve van de re-integratie van ex-gedetineerden in de gemeente Rotterdam, zodat aanbevelingen geformuleerd kunnen worden over de wijze waarop de samenwerking bevordert kan worden en er een passende aanpak voor de doelgroep gerealiseerd kan worden.

Probleemstelling

Welke factoren zijn van invloed op een succesvolle samenwerking ten behoeve van de re-integratie van ex-gedetineerden in de gemeente Rotterdam?

Deelvragen

1. Wat wordt er volgens de literatuur verstaan onder samenwerking?
2. Welke actoren zijn betrokken bij de samenwerking ten behoeve van de re-integratie van ex-gedetineerden en hoe ziet de samenwerking eruit?
3. Welke aanbevelingen kunnen gegeven worden om de samenwerking te bevorderen?

Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Wetenschappelijke relevantie

Binnen de Bestuurskunde is de afgelopen jaren veel aandacht voor de wijze waarop het openbaar bestuur in toenemende mate te maken krijgt met complexe vraagstukken en de wijze waarop wordt getracht deze op te lossen; middels het vormen governance netwerken (Klijn & Koppenjan, 2016). Door onderzoek te verrichten naar hoe deze netwerken op operationeel niveau worden vormgegeven en welke factoren bijdragen aan het succes van de samenwerking, wordt getracht een bijdrage te leveren aan de wetenschappelijke kennis. Door de uitkomsten uit dit onderzoek naast de reeds bestaande wetenschappelijke literatuur te leggen, kunnen de hiaten in de wetenschappelijke literatuur ontdekt en waar mogelijk aangevuld worden.

Maatschappelijke relevantie

Uit de rapportage van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2017), blijkt dat zich in de re-integratie van ex-gedetineerden knelpunten voordoen. De afgelopen jaren hebben zich binnen de sanctie uitvoering een aantal belangrijke ontwikkelingen voorgedaan die daarop van invloed zijn. Zo is het aantal delinquenten afgenomen, is de vraag naar sancties veranderd en er is sprake van een toename aan gedetineerden met complexe problematiek (Rijksoverheid, 2017). Hierdoor wordt de bijdrage van organisaties in het lokale openbaar bestuur om strafdoelen zoals recidive vermindering te behalen steeds groter (Ministerie Veiligheid & Justitie, 2018). Het is zodoende noodzakelijk dat er een goede samenwerking plaatsvindt tussen partners die zich op lokaal niveau inzetten voor de re-integratie van ex-gedetineerden. Als in dit onderzoek inzichtelijk is gemaakt welke factoren van invloed zijn op een succesvolle samenwerking, kan dat bijdragen aan de re-integratie van ex-gedetineerden in de gemeente Rotterdam, maar het kan ook waardevolle inzichten opleveren voor de samenwerking in andere regio's. Dit is van belang omdat een goede re-integratie de kans op recidive verlaagt en de veiligheid in de samenleving vergroot (Koers & Kansen, 2018).

In het hoofdstuk beleid, context en achtergrond wordt eerst uitleg gegeven over de sanctie-uitvoering en hoe de re-integratie van ex-gedetineerden de afgelopen jaren steeds meer in de belangstelling is komen te staan. Er wordt aandacht besteed aan hoe de samenwerking ten behoeve van de re-integratie van ex-gedetineerden eruitziet en welke maatschappelijke ontwikkelingen daaraan ten grondslag liggen.

In het theoretisch kader wordt uitleg gegeven over complexe maatschappelijke vraagstukken die volgens de literatuur ook wel wicked problems worden genoemd. De werking van governance netwerken wordt beschreven, alsmede welke factoren van belang zijn voor de totstandkoming en het succes van de samenwerking in deze netwerken. In het bijzonder wordt aandacht besteed aan de rol die vertrouwen hierin speelt. In het theoretisch kader worden ook de begrippen (collaboratief) 'leiderschap' en 'boundaryspanner' gedefinieerd en wordt uitgelegd hoe deze van betekenis kunnen zijn voor de samenwerking tussen organisaties. Tot slot wordt op basis van de verkregen wetenschappelijke inzichten beschreven hoe het succes van een samenwerking wordt gedefinieerd en gemeten in dit onderzoek. Het theoretisch kader wordt afgesloten met een conceptueel model, waarin de verwachte oorzaak-gevolg relatie tussen de variabelen uit de literatuur schematisch wordt weergegeven.

In het onderzoeksdesign worden de methode van dit onderzoek toegelicht en wordt weergegeven hoe de variabelen zijn geoperationaliseerd naar concreet meetbare termen. Vervolgens wordt in resultatenhoofdstuk besproken wat de uitkomsten zijn van het empirisch onderzoek. In de analyse worden de onderzoeksresultaten geanalyseerd in het licht van de wetenschappelijke literatuur en worden patronen beschreven die uit de verkregen data te herleiden zijn. Daarmee wordt het bestaande conceptueel model aan getoetst -en waar nodig op aangepast. In de conclusie wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag. In het laatste hoofdstuk worden de aanbevelingen geformuleerd.

Sanctie uitvoering

Jaarlijks worden er ongeveer 100.000 vrijheidsbenemende en vrijheidsbeperkende sancties opgelegd (Koers & Kansen, 2018). Onder deze sancties vallen taakstraffen, gedragsinterventies, vormen van toezicht en een gevangenisstraf. Een gevangenisstraf is door het vrijheidsbenemende karakter de zwaarste straf die in Nederland kan worden opgelegd (DJI, 2018). Alle sancties kunnen onvoorwaardelijk of voorwaardelijk worden opgelegd, waarbij aan een voorwaardelijke sanctie altijd een proeftijd is verbonden. Binnen deze proeftijd moet iemand zich aan de gestelde voorwaarden houden (Sanctie Uitvoering, 2018). Organisaties die belast zijn met de uitvoering en het toezicht op deze sancties in het volwassenstrafrecht zijn de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de drie reclasseringsorganisaties (3RO). Dit onderzoek richt zich specifiek op re-integratie na detentie.

Ontwikkelingen binnen de sanctie uitvoering

Het doel van de sanctie uitvoering is om de drie strafdoelen vergelding, het verlagen van recidive en afschrikking te realiseren (Sanctie Uitvoering, 2018). Dit is door een drietal ontwikkelingen van de afgelopen jaren steeds meer onder druk komen te staan:

1. Het aantal delinquenten en de vraag naar verschillende soorten sancties is de afgelopen jaren veranderd. De (geregistreerde) criminaliteit in Nederland daalt al een aantal jaren. Dat leidt tot steeds minder gedetineerden (Sanctie Uitvoering, 2018). Uit de rapportage DJI in getal (2019) blijkt dat er in 2014, 41.400 mensen gedetineerd waren en in 2018 waren dat er 30.854 (DJI in getal, 2019). De afname van de criminaliteit heeft (mede) gezorgd voor het sluiten van Penitentiaire Inrichtingen. Gedetineerden worden vaker buiten de eigen gemeente geplaatst, wat de nazorg die door de gemeente wordt geboden, kan belemmeren (Koers en Kansen, 2017).
2. De duur en de intensiteit van de sancties. Gemiddeld is een gedetineerde binnen drie maanden weer vrij (Koers & Kansen, 2017). Deze korte detentieperiode beperkt de mogelijkheden om binnen de periode dat iemand gedetineerd is te werken aan re-integratie.
3. Voor het behalen van de strafdoelen is de bijdrage van andere instanties naast het gevangeniswezen steeds groter geworden. Door onder andere de toename van de complexiteit van problemen waar gedetineerden mee te maken hebben, is de inzet van kennis en ervaring van meerdere organisaties nodig om tot goede aanpak te komen. Gebleken is dat de aansluiting tussen de verschillende organisaties soms moeizaam verloopt (Sanctie uitvoering, 2017).

Detentie

Een gevangenisstraf vindt plaats in een Penitentiaire Inrichting (PI) en heeft drie doelen: vergelding, het beveiligen van de maatschappij en het verminderen van de recidive (DJI, 2020). Middels een gevangenisstraf wordt het signaal afgegeven dat delinquent gedrag niet wordt geaccepteerd en dat daar consequenties aan verbonden worden (vergelding). Het zorgt voor veiligheid in de maatschappij, omdat de dader in de gevangenis geen bedreiging meer vormt voor de samenleving en het verlaagt de kans op recidive, door gedetineerden de structuur en begeleiding te bieden die bijdragen aan een goede terugkeer in de maatschappij (DJI, 2020). Het gevangeniswezen is verantwoordelijk voor de ten uitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen die worden opgelegd aan volwassenen. Het gevangeniswezen bestaat uit huizen van bewaring en

een gevangenis (DJI, 2018) Een huis van bewaring is voor mensen die in voorlopige hechtenis verblijven en in afwachting zijn van een veroordeling. De gevangenis is bedoeld voor diegenen die al berecht zijn (DJI, 2018). Binnen dit onderzoek ligt de focus op ex-gedetineerden die in de gevangenis zijn verbleven.

Re-integratie na detentie

De re-integratie van ex-gedetineerden is de afgelopen 15 jaar in de maatschappelijke belangstelling komen te staan nadat het kabinet van Balkenende I zich in 2002 tot doel had gesteld om de recidive met 25% te verlagen (RSJ, 2017). Deze ambitie kwam voort uit de rapportage van het WODC (2002), waaruit bleek dat het recidive aantal in Nederland al jarenlang hoog was. Van alle volwassenen die in 2002 uit een penitentiare inrichting kwamen, kwam meer dan de helft opnieuw in aanraking met justitie (WODC, 2012). Het kabinet besloot destijds om in te zetten op het verlagen van recidive door evidence based gedragsinterventies in te zetten. Daarnaast werd een samenwerking gerealiseerd tussen de drie reclasseringsorganisaties: Reclassering Nederland, Stichting Verslavingsreclassering GGZ en Stichting Leger des Heils Jeugdbescherming & Reclassering en het gevangeniswezen. Echter, al snel bleek dat de inzet van de instrumenten alleen bij kan dragen aan het verlagen van recidive, als er ook geïnvesteerd wordt in re-integratie. In 2004 is het project "Aansluiting op Nazorg" opgezet waarin het fundament is gelegd voor een aanpak waarin gemeenten en het gevangeniswezen samenwerken ten behoeve van een goede terugkeer van ex-gedetineerden in de maatschappij.

Het vormgeven van re-integratie activiteiten na detentie, werd hiermee een verantwoordelijkheid van gemeenten en niet langer van justitie (RSJ, 2017). Justitie bekostigde alleen nog begeleiding als er sprake was van een justitiële titel, zoals toezicht vanuit de Reclassering in het kader van een voorwaardelijke straf. De toenmalige minister van Justitie en Veiligheid wilde hiermee bereiken dat een gedetineerde na detentie weer een burger zou worden, zonder bemoeienis van justitie (RSJ, 2017).

Re-integratie:

Gemiddeld recidiveert ongeveer de helft van de (meerderjarige) personen die in detentie zijn verbleven (Rijksoverheid, 2020). Daarnaast wordt 70% van de delicten gepleegd door mensen die recidiveren (Sanctie Uitvoering, 2020). Een goede re-integratie kent dus een groot maatschappelijk belang. Het draagt allereerst bij aan een veiligere samenleving. Daarnaast zorgt het ook voor minder beslag en druk op de justitiële keten (Rijksoverheid, 2020). In dit onderzoek wordt de definitie van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugd (2017), aangehouden als het gaat om de betekenis van re-integratie: "Alle activiteiten die in het kader van de samenwerking tussen Justitie en de gemeenten worden ontplooid, met het oog op de terugkeer van ex-gedetineerden in de samenleving waarbij de kans op recidive zoveel mogelijk wordt geminimaliseerd" (RSJ, 2017). Re-integratie is binnen dit onderzoek gericht op alle burgers van de gemeente Rotterdam van achttien jaar of ouder met een geldige verblijfsstatus die na hun verblijf in een penitentiare inrichting terugkeren in de maatschappij (RSJ, 2018). Binnen de re-integratie wordt er gewerkt aan vijf basisvoorwaarden (RSJ, 2018 & DJI, 2019):

1. Het bezit van een geldig identiteitsbewijs om zaken met (overheids)instanties te kunnen regelen;
2. Onderdak aansluitend op de detentie;
3. Inkomen uit werk of een (tijdelijke) uitkering om zichzelf in levensonderhoud te voorzien;
4. Het vaststellen van de zorgbehoefte (zowel psychische als lichamelijke zorg), toeleiding naar zorg en waar mogelijk lopende trajecten continueren.
5. Inzicht in -en de aanpak van schuldenproblematiek.

Het doel van re-integratie is de kans op recidive verlagen door de situatie van de gedetineerden op het gebied van deze vijf basisvoorwaarden te verbeteren. Binnen de eerste tien dagen van de detentie worden gedetineerden door de penitentiaire inrichting gescreend op hun situatie op de bovengenoemde vijf basisvoorwaarden (RSJ, 2017). Zo wordt bijvoorbeeld in kaart gebracht of iemand een geldig ID-bewijs en een woon- of verblijfplek heeft, om na detentie naar terug te keren. De gemeente waar iemand staat ingeschreven, krijgt van de inrichting een melding dat de betreffende persoon in detentie verblijft. De gemeente kan indien gewenst de gedetineerde ondersteunen bij de vijf basisvoorwaarden. Gedetineerden zijn er zelf verantwoordelijk voor om aan de basisvoorwaarden te werken, maar kunnen daarbij ondersteund worden door de penitentiaire inrichting en ketenpartners van het gevangeniswezen (DJI, 2020). In de penitentiaire inrichting is onder andere een re-integratie centrum (RIC) ingericht, waar gedetineerden onder andere geholpen kunnen worden bij het opstellen van een sollicitatiebrief, het aanvragen van een DigiD of het maken van een schuldenoverzicht (DJI, 2020).

Met een gedetineerde die langer dan tien dagen in detentie verblijft wordt ook een detentie en re-integratieplan opgesteld (DJI, 2019). Daar staan onder andere opleidingen en gedragsinterventies in, die de gedetineerde volgt om zich voor te bereiden op de terugkeer in de maatschappij. Een voorbeeld is een training gericht op het voorkomen van schulden. Daarnaast wordt ook andere informatie opgenomen in dit plan, zoals informatie die een gedetineerde zelf vertelt over zijn gezondheid en welzijn, maar ook hoe hij zich binnen de PI gedraagt en of er actie nodig is om aan de re-integratie voorwaarden te werken. Er vindt binnen de gevangenis iedere twee weken een multidisciplinair overleg plaats, waarin het Detentie & Re-integratie-plan (D&R-plan) van gedetineerden wordt besproken (DJI, 2019). Het komt regelmatig voor dat iemand voor de detentie in een hulp- of zorgverleningstraject zat. Een detentie kan zorgen voor een onderbreking van deze trajecten. De penitentiaire inrichting screent de gedetineerden bij binnenkomst op zorgvragen en kan informatie opvragen bij de gemeente waar de gedetineerde woont en/of bij ketenpartners zoals de Reclassering. Indien nodig worden zorgverleners, met toestemming van een gedetineerde, geïnformeerd over de detentie (DJI, 2019). Waar mogelijk wordt de zorg gecontinueerd of opgeschort.

Het is van groot belang om bij aanvang van een gedetineerde in detentie al in te zetten op de voorbereiding van een terugkeer in de maatschappij. Door de penitentiaire inrichting wordt in een vroeg stadium in kaart gebracht of zich problemen voordoen op de vijf basisvoorwaarden voor re-integratie, en welke acties uitgezet moeten worden om ondersteuning te bieden. Voor een succesvolle re-integratie is ook de samenwerking met ketenpartners in een vroeg stadium cruciaal (DJI, 2018). Om deze samenwerking te realiseren stelt de inrichting zich open voor ketenpartners zoals de gemeente en hulpverlenende instanties om met iemand te werken aan de vijf basisvoorwaarden.

De rol van de gemeente Rotterdam

Ieder jaar kent het Nederlandse gevangeniswezen een uitstroom van ongeveer 30.000 gedetineerden (VNG, 2019). Uit cijfers van DJI (2018) blijkt dat 10,9% van de gedetineerde die legaal in Nederland verblijven in de gemeente Rotterdam is uitgestroomd. De gemeente heeft een belangrijke rol in de re-integratie van ex-gedetineerden, omdat zij veelal verantwoordelijk is voor een goede opvang en begeleiding van de gedetineerde direct na de gevangenisstraf (VNG, 2020). De gemeente Rotterdam heeft een team Detentie & Re-integratie, waar de detentiemeldingen van de inwoners van Rotterdam binnenkomen (Gemeente Rotterdam, 2020). Hiermee worden Detentie & Re-integratie specialisten in staat gesteld om in contact te treden met de gedetineerde burgers uit de gemeente.

De specialisten zijn op vaste dagen in de penitentiaire inrichtingen om daar burgers te spreken die gedetineerd zijn. Tijdens de zogenoemde 'bajesbabbel' die door hen wordt gevoerd met gedetineerden, komen de basisvoorwaarden voor re-integratie aan bod (DJI Magazine, 2019). Op een laagdrempelige manier wordt met gedetineerden gesproken over hoe het met hen gaat, welke interventies er vanuit de gemeente Rotterdam ingezet kunnen worden en in hoeverre zij daar gebruik van wensen te maken. Daarnaast hebben de Detentie & Re-integratie specialisten tijdens de gesprekken met gedetineerden aandacht voor eventuele lopende zorgtrajecten. Na een detentie kan een gedetineerde een beroep doen op gemeentelijke (zorg)voorzieningen en waar nodig, kunnen zij doorverwezen worden naar passende vormen van hulpverlening (Gemeente Rotterdam, 2019). Het nazorg traject is vrijwillig, wat inhoudt dat de gedetineerde er zelf voor kan kiezen om hier al dan niet gebruik van te maken. De aanwezigheid van de Detentie & Re-integratie specialisten in de penitentiaire inrichting is mede door de aangescherpte privacywetgeving van grote betekenis geworden (DJI Magazine, 2019). Gedetineerden moeten de penitentiaire inrichting toestemming geven om gegevens met de gemeente uit te wisselen ten behoeve van de re-integratie. Hoewel in eerste instantie gedetineerden daar soms terughoudend in kunnen zijn, is de ervaring dat zij daar na de bajesbabbel positiever tegenover staan (DJI Magazine, 2019). Sinds kort bereikt de gemeente Rotterdam ook de doelgroep kortgestraften met deze aanpak. Dit beslaat een derde van de hele populatie Rotterdammers die jaarlijks uit detentie komt (DJI Magazine, 2019). Het korte tijdsbestek dat zij gedetineerd zitten, beperkt de mogelijkheden om voor hen tijdig de juiste ondersteuning op te starten. Omdat het juist voor deze doelgroep van belang is dat er in een korte tijd zaken geregeld worden, heeft de gemeente zich ervoor ingezet om in plaats van de inrichting, de intake te doen op de vijf basisvoorwaarden voor re-integratie (DJI Magazine, 2019). Hierdoor worden er meer gedetineerden bereikt met re-integratie activiteiten. Niet alle gedetineerden zijn immers voldoende zelfredzaam om na detentie zelf de weg naar de hulpverlening of andere loketten te vinden.

Het Zorg- en Veiligheidshuis

Partners binnen de zorg- en strafrechtketen kunnen te maken krijgen met complexe casuïstiek op het snijvlak van zorg- en veiligheid. Het gaat daarbij om problematiek die zo complex is dat deze niet door een partner binnen het zorg of veiligheidsdomein opgepakt kan worden, maar waarvoor samenwerking tussen beide domeinen noodzakelijk is (Veiligheidshuizen, 2020). Voorbeelden hiervan zijn multiprobleem gezinnen of individuen die ernstig overlast veroorzaken en zorg mijden. "Het Zorg- en Veiligheidshuis is een netwerksamenwerking tussen straf- zorg- en (andere) gemeentelijke partners, waarin zij onder eenduidige regie komen tot een keten overstijgende aanpak van complexe persoons-, systeem- en gebiedsgerichte problematiek om ernstige overlast en criminaliteit te bestrijden" (Zorg- en Veiligheidshuizen, 2013).

Binnen het Zorg- en Veiligheidshuis Rotterdam werken de gemeente, zorgpartners en justitiepartners nauw met elkaar samen om in gezamenlijkheid tot een integrale aanpak van de regionale complexe problematiek te komen en recidive te voorkomen (Veiligheidshuizen, 2020). "Zij wisselen informatie met elkaar uit, stellen een integraal plan op dat wordt gevolgd en indien nodig wordt bijgesteld" (Veiligheidshuizen, 2020).

Het Zorg- en Veiligheidshuis is een netwerksamenwerkingsverband dat bestaat uit een team van vaste medewerkers, sleutelpartners en zogenoemde 'flexibele partners.' Vaste medewerkers zijn bijvoorbeeld de manager Veiligheidshuis en de administratieve ondersteuners. Sleutelpartners zijn de partners die structureel deelnemen aan het samenwerkingsverband door hun deelname aan (casuïstiek) overleggen. Dit zijn onder andere de Raad voor de Kinderbescherming, Politie, het Openbaar Ministerie en de Reclassering. De flexibele schil van partners bestaat uit organisaties die alleen aansluiten als hen daar specifiek om wordt gevraagd of als zij zelf een casus aandragen

(Zorg- en Veiligheidshuizen, 2013). Het Team Detentie & Re-integratie van de gemeente Rotterdam is binnen het Zorg- en Veiligheidshuis Rotterdam een sleutelpartner, die namens de gemeente deelneemt aan de casusoverleggen. Andere sleutelpartners zijn onder meer Stichting Halt, Slachtofferhulp Nederland, Veilig Thuis Rotterdam Rijnmond en Dienst Justitiële Inrichtingen (Veiligheidshuizen, 2020).

Netwerksamenwerking in het Zorg- en Veiligheidshuis

Het Zorg- en Veiligheidshuis is een horizontaal samenwerkingsverband waarin alle organisaties op gelijkwaardig niveau samenwerken. Zij behouden daarbij hun eigen (wettelijk verankerde) verantwoordelijkheden (Zorg- en Veiligheidshuizen, 2013). De regie ligt vanwege het horizontale karakter van de samenwerking niet altijd bij dezelfde persoon, wat maakt dat heldere afspraken over de samenwerking van belang zijn. Er wordt binnen het Zorg- en Veiligheidshuis onderscheid gemaakt tussen regie op regionale samenwerking en regie op operationeel niveau. Regie op regionale samenwerking vindt meestal plaats vanuit een regionale stuurgroep die op bestuurlijk niveau sturing geeft aan de samenwerking en waarin een strategische planning wordt gemaakt (Zorg- en Veiligheidshuizen, 2013).

Binnen regie op operationeel niveau wordt onderscheid gemaakt tussen procesregie en casusregie. Procesregie is belegd bij een procesregisseur binnen het Veiligheidshuis. Deze brengt ten behoeve van een casus partners uit verschillende domeinen bij elkaar en zorgt voor de totstandkoming van de samenwerking (Veiligheidshuizen, 2020). Casusregie is gericht op een specifieke casus en kan door verschillende organisaties uitgevoerd worden. Een casusregisseur is verantwoordelijk voor het opstellen van een plan van aanpak en ziet erop toe dat de gemaakte afspraken worden nagekomen. Veelal wordt de casusregie gevoerd door de organisatie die op dat moment het meest intensief bij de casus betrokken is, of waar het zwaartepunt van de zorg ligt (Veiligheidshuizen, 2013).

Kortgestraften

De cijfers van DJI (2019), laten zien dat gemiddeld 26% van de gedetineerden maximaal twee weken gedetineerd is en dat 47% van de hele populatie gedetineerden gemiddeld twee weken tot drie maanden in detentie verblijft (DJI, 2019). Omdat er zoveel gedetineerden kort in detentie verblijven, is ervoor gekozen om daar binnen deze scriptie specifieke aandacht aan te besteden. Een korte detentie kan effectief zijn voor het strafdoel vergelding, maar kan tegelijkertijd ook schade berokkenen omdat een burger hierdoor zijn baan, studie of dagbesteding kan verliezen. Hierdoor kunnen er onder andere (meer) schulden ontstaan die in het meest ongunstige geval zelfs kunnen leiden tot dakloosheid (Koers & Kansen, 2020).

Binnen een korte detentie is er, naast schade die het kan berokkenen, veelal onvoldoende tijd om de oorzaken die ten grondslag liggen aan het delict gedrag op te pakken (Sanctie uitvoering, 2020). Uit de rapportage van de RSJ (2017), bleek destijds dat een grote groep kortgedetineerden die korter dan vier weken in detentie verblijven, niet wordt bereikt met re-integratie activiteiten. Dat deze doelgroep doorgaans te maken heeft met soortgelijke problematiek als de overige gedetineerden, benadrukt het belang om hier meer aandacht aan te besteden. Zoals eerder beschreven wordt deze doelgroep door de gemeente Rotterdam inmiddels ook steeds meer bereikt. De gemeente Rotterdam doet de intake op de vijf re-integratie basisvoorwaarden voor kortgestraften die niet langer dan 28 dagen gedetineerd zitten.

Ontwikkelingen rondom wet- en regelgeving

In 2014 is het convenant 'Richting aan Re-integratie, Convenant Re-integratie van (ex-) gedetineerden van 10 december 2014' opgesteld. Daarin is vastgelegd dat reeds tijdens de detentie gewerkt dient te worden aan de vijf basisvoorwaarden (Rijksoverheid 2020). In 2019 is dit convenant opgevolgd door het bestuurlijk akkoord 'Kansen bieden voor re-integratie' dat sinds 1 juli 2019 van kracht is. Daarin is door de VNG, DJI en de 3 Reclasseringsorganisaties vastgelegd dat zij justitiabelen zoveel als nodig bij aanvang van de detentie ondersteunen bij de re-integratie (DJI, 2020). Hiermee is de samenwerking niet (langer) vrijblijvend (VNG, 2019). De gemeenten, 3RO en DJI hebben in dit akkoord vastgelegd zich er voor in te zetten om de gedetineerde te ondersteunen bij het op orde krijgen van de vijf basisvoorwaarden voor re-integratie. Daar is tevens een zesde uitgangspunt aan toegevoegd, te weten het opbouwen of het bestendigen van een adequaat sociaal netwerk (DJI, 2020).

Wet Straffen & Beschermen

Gemeenten ontvangen van DJI een detentiemelding met informatie over de datum begin en einde van de detentie. Dat gebeurt op grond van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (VNG, 2019). Uit de rapportage van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2017), blijkt dat er geen wettelijke basis is voor gegevensuitwisseling tussen de gemeenten en DJI over de vijf basisvoorwaarden voor re-integratie (RSJ, 2017). Vanwege de verscherpte AVG-wetgeving is per basisvoorwaarde voor re-integratie toestemming van de gedetineerde nodig om informatie uit te wisselen met de gemeente. De gedetineerde kan deze toestemming op een later moment intrekken of wijzigen (DJI, 2020).

Om tot een goede invulling van de re-integratie taak van DJI, de 3RO en de gemeente te komen, is informatie-uitwisseling echter van cruciaal belang (VNG, 2019). Op 23 juni 2020 is het wetsvoorstel 'straffen en beschermen' door de Eerste Kamer aangenomen, wat onder andere deze gegevensuitwisseling zal faciliteren, omdat het voorziet in "een grondslag voor een algemene maatregel van bestuur om regels te stellen over de gegevensuitwisseling" (Rijksoverheid, 2020). Door deze wet is toestemming van de gedetineerde niet langer een vereiste om informatie uit te wisselen over de vijf basisvoorwaarden voor re-integratie of hulpvragen tussen de gemeente, DJI en de 3RO (DJI, 2020). Het uitgangspunt van deze wet is dat alleen noodzakelijke gegevens uitgewisseld worden om de re-integratie vorm te geven en dat de gedetineerde hier zoveel mogelijk bij betrokken wordt (Rijksoverheid, 2020). De wet vergemakkelijkt het proces om tijdens detentie al te starten met re-integratie en het werken aan de vijf basisvoorwaarden. Het streven is om met deze wet het D&R-plan zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij reeds lopende trajecten en samenwerkingspartners zo vroeg mogelijk te betrekken bij het opstellen en realiseren van het plan (Rijksoverheid, 2020). De wet treedt naar verwachting in mei 2021 in werking.

Wet Gegevensverwerking door Samenwerkingsverbanden

Samenwerking tussen partners in het zorg-, sociaal- en veiligheidsdomein is cruciaal om criminaliteit aan te pakken (Rijksoverheid, 2020). Om de partners in het zorg-, sociaal- en veiligheidsdomein met elkaar te kunnen laten afstemmen is een samenwerkingsruimte nodig. De Zorg- en Veiligheidshuizen bieden deze ruimte; zij zetten zich in voor ketenoverstijgende, complexe problematiek op het snijvlak van zorg en veiligheid die niet door een deelnemer aangepakt kan worden (Rijksoverheid, 2020).

"De huidige wet- en regelgeving biedt geen goed kader voor de gegevensverwerking die nodig is om tot samenwerking en afstemming tussen de deelnemers te komen" (Rijksoverheid, 2020). Op dit moment vindt informatie-uitwisseling aan een samenwerkingsverband plaats op basis van grondslagen van afzonderlijke deelnemers om gegevens aan dat verband te verstrekken"

(Rijksoverheid, 2020). Alle betrokken partners die deelnemen aan (de overleggen binnen het) Veiligheidshuis, zijn nu dus afhankelijk van hun eigen wettelijke verantwoordelijkheid voor het uitwisselen en afstemmen van informatie met andere partners. Zij hebben hun eigen rechtsgrond om persoonsgegevens te verwerken. De juridische voorwaarden hiervoor zijn opgenomen in het 'handvat gegevensuitwisseling in het zorg- en veiligheidsdomein' (Veiligheidshuizen, 2018). De wet Gegevensverwerking door Samenwerkingsverbanden die in april 2020 is ingediend bij de Tweede Kamer, heeft als doel om "de mogelijkheden te verbeteren tot gezamenlijke verwerking van persoonsgegevens binnen het samenwerkingsverband" (Veiligheidshuizen, 2018). Middels deze wet krijgen de deelnemers van het Zorg- en Veiligheidshuis kort samengevat een duidelijker juridisch kader om informatie uit te wisselen en het "verwerken van gegevens ten behoeve van het verkennen van de casus en het voeren van een casusoverleg" (Rijksoverheid, 2020).

Koers en Kansen

Door het ministerie Justitie en Veiligheid is in 2018 het programma 'Koers & Kansen' opgezet. Binnen dit programma werken de zorg, het sociaal domein en justitie aan een gezamenlijke, effectieve aanpak om de sanctie uitvoering te vernieuwen (Sanctie Uitvoering, 2020). Het doel van Koers en Kansen is een robuuste sanctie uitvoering die een "zo goed mogelijke bijdrage levert aan verlagen van recidive, zonder daarbij voorbij te gaan aan de strafdoelen vergelding en afschrikking" (Koers & Kansen, 2018). In het programma Koers & Kansen heeft het Ministerie Justitie en Veiligheid uitvoeringsorganisaties en ketenpartners uitgenodigd om voorstellen in te dienen die bijdragen aan een vernieuwde sanctie uitvoering.

Anno 2020 draait Koers en Kansen volop als leer- en ontwikkelprogramma. Er is onder andere een projectenlab dat ondersteunt bij het opstarten, uitvoeren en evalueren van projecten (Sanctie Uitvoering, 2020). Binnen deze projecten wordt vastgehouden aan drie ontwikkellijnen: *Veilig dichtbij*, waarbij de sanctie zoveel mogelijk plaatsvindt in de leefomgeving van de delinquent, *de levensloop centraal*, waarbij de sanctie aansluit op de persoonlijke situatie van de dader en het voortzetten beschermende factoren uit zijn of haar leven en *vakmanschap voorop*, waarbij de kennis en kunde van de professional voorop staat in het werk binnen de sanctie uitvoering (Sanctie Uitvoering, 2018). Er wordt naar gestreefd de tenuitvoerlegging van sancties dichterbij de samenleving te organiseren en deze meer persoonlijk en in de eigen context plaats te laten vinden (VNG, 2017).

Maatschappelijke ontwikkelingen

De Rechtspraak en sanctie uitvoering zijn instituties die zijn gevormd door historische ontwikkelingen. Ontwikkelingen in de maatschappij zijn van invloed geweest op de rol die de overheid richting ex-gedetineerde burgers heeft. Hieronder worden twee maatschappelijke ontwikkelingen nader toegelicht.

Versplinterde samenleving.

Kenmerkend voor de moderne samenleving is dat er in deze periode steeds meer functionele differentiatie heeft plaatsgevonden (Van de Kerckhove, 1996). In de voormoderne samenleving speelde de kerk een belangrijke rol en werden onderwijs en de zorg geboden door deze kerk. Later zijn deze taken belegd bij organisaties die daarin gespecialiseerd waren. Binnen organisaties heeft er steeds meer differentiatie plaatsgevonden door middel van een splitsing van taken en functies. Dit heeft ertoe geleid dat er steeds meer specialistische organisaties en afdelingen zijn ontstaan, gericht op een specifieke doelgroep, zoals ex-gedetineerden (Bekkers, 2012). Enerzijds leidt een proces van differentiatie tot meer professionalisering, omdat er meer expertise is over de doelgroep die wordt bediend, anderzijds heeft het ook geleid tot meer fragmentatie en een complexere

samenleving. Door deze versplintering handelen organisaties allemaal vanuit een eigen referentiekader waarmee zij naar de werkelijkheid kijken. Dit kan blikvernaauwing tot gevolg hebben (Bekkers, 2012).

Participatiesamenleving

Door maatschappelijke veranderingen zoals de individualisering is de positie van de burger ten opzichte van de overheid sterker geworden, maar zijn ook de verwachtingen van de overheid richting de burger en zijn zelfredzaamheid toegenomen. Er is een participatiesamenleving ontstaan waarin van burgers wordt gevraagd om zo min mogelijk terug te vallen op de overheid (Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, 2017). Maar niet alleen de individualisering ligt hieraan ten grondslag. De overbelasting op de verzorgingsstaat heeft ook een rol gespeeld in de totstandkoming van de participatie samenleving. In de jaren zeventig en tachtig werd al een tendens waargenomen waarin de verwachtingen van de burger richting de overheid getemperd werden. De overheid stimuleerde de burger om zelf problemen op te lossen. Er werd steeds meer gepleit voor een grote verantwoordelijkheid voor individuen en gemeenschappen en een afnemende verantwoordelijkheid van de overheid (Head & Alford, 2013). Ook in de troonrede van 2013 werd dit terug gezien:

“Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving. Wanneer mensen zelf vormgeven aan hun toekomst, voegen zij niet alleen waarde toe aan hun eigen leven, maar ook aan de samenleving als geheel” (Troonrede 2013, zoals beschreven op Rijksoverheid, 2013).

Knelpunten binnen de re-integratie

Naast dat kortgestraften volgens de RSJ (2017), veelal onvoldoende worden bereikt met re-integratie activiteiten, zijn er nog andere knelpunten gesignaleerd. Een daarvan is volgens de RSJ (2017), dat er grote (lokale) verschillen zitten in de aanpak van re-integratie activiteiten. Hoewel een ‘couleur locale’ van gemeenten juist kan zorgen voor maatwerk, kan het ook belemmerend werken als een casemanager vanuit een penitentiaire inrichting te maken krijgt met steeds weer andere werkwijzen en organisatiestructuren van gemeenten (RSJ, 2017). Door het sluiten van gevangnissen is het ook steeds moeilijker geworden om gedetineerden in de eigen regio te plaatsen. Een plaatsing in de eigen regio heeft doorgaans de voorkeur, omdat het zorgt voor een betere verbinding met de gemeentelijke (na)zorg en daarmee wordt de re-integratie bevorderd.

Deelname aan activiteiten ten behoeve van re-integratie voor gedetineerden is vrijwillig, waardoor er bij een gebrek aan motivatie ook geen begeleiding plaatsvindt bij de terugkeer in de maatschappij. Tenzij er sprake is van een gedwongen kader waarin de re-integratie activiteiten zijn opgenomen als bijzondere voorwaarden in het kader van een voorwaardelijke straf. In dat geval houdt de reclassering toezicht op de ex-gedeteneerden en wordt hij vanuit een gedwongen kader begeleid in zijn terugkeer in de maatschappij. Uit de rapportage van de RSJ (2017), blijkt dat nergens is vastgelegd hoe de samenwerking tussen de reclassering en de gemeente eruit zou moeten zien (RSJ, 2017). Hierdoor zijn de onderlinge verwachtingen en verantwoordelijkheden

niet altijd duidelijk. Het nieuwe bestuurlijke akkoord dat in 2019 is ondertekend door de 3RO, VNG en DJI zal hier vermoedelijk grotendeels in voorzien, dan wel faciliterend aan zijn.

Tot slot blijkt uit de rapportage van de Raad voor de Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (2017), dat er geen wettelijke basis is voor de informatie-uitwisseling over de vijf basisvoorwaarden die leidend zijn binnen de re-integratie van gedetineerden. Hierdoor moeten gedetineerden tot op heden nog toestemming geven voor de informatie-uitwisseling. De wet Straffen en Beschermen, die onlangs is aangenomen door de Tweede Kamer, zal voorzien in deze wettelijke basis voor de onderlinge informatie-uitwisseling tussen deze partijen, waardoor toestemming van de gedetineerde niet langer een vereiste is (Rijksoverheid, 2020).

Wicked problems

De re-integratie van ex-gedetineerden, is een complex probleem waar veel actoren bij betrokken zijn, van hulpverleners tot justitie en van gemeenten tot woningcorporaties. Het is een probleem dat niet makkelijk op te lossen is. Binnen de beleidsliteratuur wordt dit een 'wicked problem' genoemd. Voordat nader ingegaan wordt op de term wicked problem, is het van belang eerst te definiëren wat een probleem betekent. "Een probleem is een gat tussen de bestaande relatie en de gewenste situatie" (Klijn & Koppenjan, 2016, p. 41). Problemen zijn complex, omdat het geen feiten of tastbare 'dingen' zijn die opgelost moeten worden, maar percepties van actoren op een bepaalde situatie. Hoe een probleem wordt gedefinieerd en wat als een gewenste oplossing wordt gezien, wordt volgens de literatuur onder andere bepaald door de institutionele geschiedenis en het perspectief van de belanghebbenden (Head & Alford, 2013).

Er zijn verschillende soorten problemen. Er wordt door de literatuur een onderscheid gemaakt tussen ontembare, 'wicked' en 'super-wicked' problemen (Klijn & Koppenjan, 2016). Een wicked problem is complex, onvoorspelbaar en onhandelbaar en heeft vaak een open einde (Head & Alford, 2013). Volgens de oorspronkelijke definitie (Churchman, 1967 & Rittel & Webber, 1973 zoals beschreven in Head & Alford 2013, p. 712) lijken het op problemen die onbegrijpelijk en "bestand zijn tegen een oplossing." De re-integratie van ex-gedetineerden is een wicked problem; de beleidsmakers hebben moeite om voor zo'n groot vraagstuk een passend antwoord te formuleren. Dat komt omdat er veel actoren bij betrokken zijn met verschillende belangen, perspectieven en waarden. Uitsluitend het verzamelen van informatie en het toepassen van wetenschappelijke inzichten leidt in dit geval niet tot de oplossing. Er zijn daarnaast conflicterende meningen over dit probleem (Head & Alford, 2013), waardoor het verrichten van meer wetenschappelijk onderzoek niet zal leiden tot de oplossing. Het kan hooguit de visie van actoren onderbouwen en op die manier bijdragen aan onderlinge overeenstemming. Bij de re-integratie van ex-gedetineerden zijn niet alleen veel actoren betrokken, er is ook niet altijd sprake van een eenduidige visie op wat er nodig is om de re-integratie te verbeteren en de kans op recidive te verlagen. Het openbaar ministerie heeft bijvoorbeeld andere belangen bij een goede re-integratie van een ex-gedetineerde, dan een woning-coöperatie of zorginstelling, maar deze partijen moeten ten behoeve van de re-integratie wel met elkaar samenwerken. Een passende aanpak van deze wicked problems ligt in het bundelen van de ervaring en expertise van actoren (Head & Alford, 2013).

Head & Alford (2013), pleiten voor een holistische benadering van de aard van het probleem. Een wicked problem maakt volgens de systeemtheorie altijd onderdeel uit van een groter geheel, waarbij sprake is van interactie met andere problemen. Het afzonderlijk aanpakken van deze problemen, levert veelal moeilijkheden op een ander gebied op. Het vergroten van het budget voor het vinden van een passende dagbesteding, doet bijvoorbeeld het budget voor onderdak tekort. Deze systeembenadering stelt dat afzonderlijke pogingen om wicked problems op te lossen de situatie meer beschadigen dan dat zij bijdragen aan een oplossing (Head & Alford, 2013).

Er zijn verschillende strategieën om wicked problems aan te pakken. Head & Alford (2013), onderscheiden: Bredere manieren van denken over variabelen, opties en koppelingen maar ook samenwerking, nieuwe leiderschapsrollen en het inschakelen van structuren en processen. Vanwege de scope van deze thesis wordt alleen samenwerking nader toegelicht. Om te begrijpen in welke context wordt samengewerkt ten behoeve van wicked problems, wordt eerst het begrip governance nader toegelicht.

Governance is een manier waarop de overheid bestuurt en problemen aanpakt, namelijk via het vormen van netwerken. Daarbij ontstaat er een horizontale relatie tussen de overheid en andere organisaties om gezamenlijk te werken aan complexe vraagstukken en om publieke waarden te realiseren (Klijn & Koppenjan, 2016 & Crosby & Bryson, 2010). Netwerken worden gedefinieerd als een groep van “drie of meer autonome organisaties die samenwerken om niet alleen het eigen doel te bereiken, maar ook een collectief doel” (Provan en Kenis 2007, p. 231). Governance netwerken worden door Klijn & Koppenjan (2016) gedefinieerd als “min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen van elkaar afhankelijke actoren, die zich organiseren rond een beleidsprobleem” (Klijn & Koppenjan, 2016, p. 11). Governance netwerken ontstaan veelal om complexe beleidsproblemen of wicked problems zoals jeugdcriminaliteit op te lossen, omdat de betrokkenheid van alle actoren gewenst is om tot een goed resultaat te komen. Een wetenschappelijke benadering volstaat niet voor deze problemen, omdat de oplossing niet geboden kan worden door hiaten in de bestaande kennis op te vullen. Er is een samenwerking tussen -en met externe partijen nodig om tot een oplossing te komen. Dit kan een samenwerking zijn met andere overheidsorganisaties, maar ook adviesorganen, burgers en private partijen (O’Leary et al., 2012; Koppenjan & Klijn, 2004; Newman & Clarke, 2009). Een van de kenmerken van governance netwerken is dat de actoren in dit netwerk veelal verschillende percepties op het probleem en de aard van de problematiek hebben (Klijn & Koppenjan, 2004). Andere kenmerken van governance netwerken zijn de grote onderlinge afhankelijkheid van elkaar om goed om te gaan met complexe problemen. Kennis, vaardigheden en middelen worden in deze netwerken gebundeld om antwoord te geven op de complexe vraagstukken (Meerkerk & Edelenbos, 2014). De samenwerking in een governance netwerk is niet gericht op hiërarchie, maar op onderling vertrouwen (Kenis & Provan, 2007). Kenis & Provan (2007), onderscheiden drie vormen van governance netwerken. Het zelfregulerende netwerk, een leider-organisatie netwerk en een netwerk administratieve organisatie.

- Zelfregulerende netwerk: Binnen dit netwerk zijn de actoren zelf verantwoordelijk voor de sturing en besluitvorming. Dat vraagt een grote betrokkenheid en hoge mate van participatie (Kenis & Provan, 2007). Het nadeel van dit type netwerk is dat het lang kan duren voordat de actoren tot consensusgerichte besluitvorming komen, omdat er geen aansturing is door een (externe) partij met het mandaat om richting besluitvorming te sturen.
- Leider-organisatie netwerk: In dit netwerk is er sprake van een verticale relatie tussen de actoren, omdat er sprake is van aanbieders en afnemers (Kenis & Provan, 2007). Er is sprake van een gemeenschappelijk doel en samenwerking, maar deze wordt aangestuurd door een leider die is aangesteld. Deze leider participeert zelf in de samenwerking en heeft daarmee ook invloed op het besluitvormingsproces.
- Een netwerk administratieve organisatie is een netwerk dat apart is ontworpen om de activiteiten in een ander netwerk aan te sturen en te coördineren (Kenis & Provan, 2007). Dit type netwerk heeft als enige taak het aansturen, faciliteren en coördineren van een bestaand netwerk. Het maakt daarmee geen onderdeel uit van de andere actoren en heeft geen stem in het proces.

De aanwezigheid van governance netwerken is echter niet voldoende om problemen op te lossen. Er is een verbinding tussen actoren nodig om goed te functioneren en het specifieke probleem aan te pakken (Kenis & Provan, 2008). Deze verbinding kan gezien worden als een reactie op het vraagstuk van institutionele fragmentatie, waarbij (overheids)organisaties onderling onvoldoende op de hoogte zijn van elkaars activiteiten (Kenis & Provan, 2008). Fragmentatie en specialisatie hebben geleid tot efficiëntie, maar ook tot vraagstukken waar geen coherente aanpak voor is. Het doorkruisen van organisatiegrenzen en verbinden van actoren is een antwoord op deze fragmentatie, maar het levert ook nieuwe vraagstukken op. Onder andere over macht; wat valt er binnen de eigen grenzen van de organisatie en waar begint de verantwoordelijkheid van een ander. Daarnaast kunnen zich binnen de communicatie tussen verschillende organisaties moeilijkheden voordoen, omdat niet iedereen dezelfde taal spreekt en er sprake is van discipline kennis waar niet alle actoren over beschikken. Daarnaast hebben al de actoren die met elkaar samenwerken niet altijd dezelfde visie en belangen. Zij maken ieder voor zich weer onderdeel uit van andere governance netwerken waarin zij hun standpunten moeten verdedigen en tot overeenstemming moeten komen om maatschappelijke doelstellingen te behalen (Boven, 'T Hart & Van Twist, 2012).

Ondanks dat deze verbinding nieuwe vraagstukken met zich meebrengt, is er een toenemende behoefte aan grensoverschrijdend werken. Dit komt onder andere door de toename aan wicked problems. Deze maatschappelijke problemen zijn zo complex dat er een dusdanig spectrum aan middelen nodig is, dat dit onmogelijk door één organisatie geboden kan worden (Kenis & Provan, 2008). Het antwoord op complexe vraagstukken, begint bij samenwerking.

Samenwerking

Grote en complexe vraagstukken zoals wicked problems, kunnen alleen goed aangepakt worden als organisaties met elkaar samenwerken. Samenwerking wordt door D'Amour et al. (2008), beschreven als "een collectieve actie die ontstaat als gevolg van de acties en het gedrag van verschillende partners" (D'Amour, et al., 2008, p 188). Samenwerking kan verschillende vormen aannemen, bijvoorbeeld tussen organisaties met de dezelfde bevoegdheden, maar ook tussen verschillende lagen van de overheid en organisaties in verschillende sectoren (Head & Alford, 2013).

Als er in een samenwerkingsverband verschillende actoren aanwezig zijn die andere kennis, interesses en waarden hebben, ontstaat er een 'collaborative advantage' (Huxham & Vangen, 2005, zoals beschreven in Head & Alford, 2013). De aanwezigheid van verschillende disciplines helpt om een verscheidenheid aan kennis en vaardigheden in te zetten om wicked problems op te lossen. Het voorkomt dat iedereen door dezelfde lens naar de problemen en oplossingen kijkt en dat blikvernaauwing ontstaat. Samenwerking kan op drie manieren bijdragen aan een effectieve aanpak van wicked problems (Head & Alford, 2013):

- Er ontstaat een gedeeld begrip 'shared understanding' over de aard van de problematiek en de overkoepelende doelen die bereikt moeten worden.
- Samenwerking vergroot de kans op een oplossing voor het probleem, omdat actoren gebruik kunnen maken van elkaars kennis om de verschillende lagen van een probleem aan te pakken (Head & Alford, 2013). Daarnaast kan het leiden tot meer openheid over de verschillende belangen en waarden. Deze openheid is waardevol in de samenwerking naar een oplossing.

- Samenwerking draagt bij aan een goede implementatie van de uiteindelijke oplossing voor het probleem (Head & Alford, 2013). Niet alleen omdat er draagvlak is voor het probleem en de oplossing, maar het zorgt er ook voor dat er makkelijker aanpassingen worden gedaan, als meerdere actoren problemen ervaren in de implementatie van de oplossing.

Samenwerking is nodig om wicked problems op te lossen, maar uit de praktijk blijkt dat het doorgaans moeizaam verloopt (D'Amour et al., 2008). Vaak is er sprake van een gedeelde wens en noodzaak voor samenwerking, maar hebben actoren hun eigen belangen en percepties op het probleem en willen zij hun autonomie behouden. D'Amour et al., (2008), brengt in het 'structuration model of collaboration' het samenwerkingsproces in kaart. Er worden in dit model vier dimensies van samenwerking onderscheiden, waaronder tien indicatoren vallen. Twee van deze dimensies gaan over de relatie tussen personen. De andere twee gaan over de organisatorische voorwaarden om tot samenwerking te komen. Deze dimensies en de bijbehorende indicatoren beïnvloeden elkaar continu.

Relationele dimensie

- Gedeelde doelen en visie:
 - Doelen: De aanwezigheid van een gezamenlijk doel is een belangrijke voorwaarde om tot samenwerking te komen. Als er geen gedeelde doelen zijn, neemt het risico op opportunistisch gedrag van een van de actoren toe (D'Amour, et al., 2008).
 - Client georiënteerde samenwerking: De belangen van actoren in een samenwerkingsverband kunnen verschillen. Sommige actoren zullen meer cliënt-gericht zijn, terwijl anderen meer gericht zijn op de organisatie of eigen professionaliteit. Als de belangen ver van elkaar vandaan liggen, is vanuit beiden kanten aanpassing nodig om te kunnen onderhandelen over belangrijke onderwerpen in de samenwerking. Als de belangen van actoren niet transparant zijn en er geen onderhandeling mogelijk is, dan neemt het risico op opportunistisch gedrag van de actoren toe.
- Internalisatie:
 - Wederzijdse kennismaking: Om tot samenwerking te komen, is het volgens D'Amour et al., (2008), van groot belang dat de actoren elkaar persoonlijk ontmoeten, zodat zij elkaars waarden, competenties en belangen leren kennen. Persoonlijke interactie tussen actoren geeft ook meer inzicht in ieders referentiekader, benadering en bewegingsvrijheid in het netwerk. Een informele setting is nodig om tot deze sociale interactie te komen.
 - Vertrouwen: Onderling vertrouwen in de competenties van andere actoren en in de bereidheid van de ander om verantwoordelijkheden aan te gaan, is een cruciale variabele binnen samenwerking. Zonder vertrouwen zijn de actoren niet in staat om als collectief te werken aan de doelen. Welke rol vertrouwen speelt in een samenwerkingsverband en welke factoren daaraan bijdragen, wordt in de volgende paragraaf nader toegelicht.

Organisatorische dimensie:

- Governance
 - Centraliteit: Deze variabele verwijst naar de aanwezigheid van een duidelijke richting binnen het samenwerkingsverband, zodat het voor alle actoren duidelijk is waar zij met elkaar naartoe werken. Welke instanties en autoriteiten betrokken zijn is bepalend binnen de samenwerking, omdat zij de richting bepalen en een “strategische en politieke rol kunnen spelen in de verdere implementatie van samenwerkingsprocessen en structuren” (D’Amour et al., 2008, p. 188).
 - Leiderschap: Leiderschap is volgens D’Amour et al., (2008), van belang voor de ontwikkeling van het samenwerkingsverband en om professioneel handelen te waarborgen. Binnen een netwerk kan er een leider zijn, maar in sommige gevallen delen meerdere professionals het mandaat tot leiderschap. Om te waarborgen dat alle partners gehoord worden en invloed kunnen uitoefenen, is het van belang dat niet alle macht bij één persoon belegd wordt. Er kan wel één leider zijn, zo lang hij niet alle beslissingsbevoegdheden heeft.
 - Steun voor innovatie: Interne en externe steun is nodig om te komen tot samenwerking en innovatie. Innovatie gaat immers gepaard met het bereiken van successen, maar ook het maken en leren van fouten. “Er is kennis en expertise nodig vanuit de eigen organisatie om dit leerproces te ondersteunen” (D’Amour et al., 2008, p.188).
 - Verbinding: Als actoren zich met elkaar verbonden voelen, is er ruimte voor discussie, zonder dat iemand uitgesloten of buitengesloten wordt (D’Amour, et al., 2008). Een goede band/verbondenheid tussen de actoren draagt tevens bij aan de bereidheid om te onderhandelen en compromissen te sluiten. Verbondenheid kan gecreëerd worden door activiteiten te organiseren waarin actoren elkaar kunnen ontmoeten.
- Formalisatie:
 - Formalisatie middelen: Het formaliseren van processen en samenwerkingsvormen kan helpen om te verduidelijken waar ieders verantwoordelijkheden liggen en wat men van elkaar kan verwachten. Voorbeelden hiervan zijn het opstellen van protocollen, procedures en samenwerkingsovereenkomsten. Voor het onderling vertrouwen is het meer van belang of men tot overeenstemming kan komen over hoe de formalisatie er uit komt te zien, dan hoe deze er uiteindelijk uit komt te zien (D’Amour et al., 2008).
 - Informatie-uitwisseling: De aanwezigheid van systemen waarbinnen informatie uitgewisseld kan worden, draagt bij aan een snelle en zorgvuldige manier van informatie-uitwisseling en communicatie.

Samenwerking waarbij meerdere organisaties binnen het openbaar bestuur met elkaar tot een consensusgerichte besluitvorming komen, wordt “collaborative governance” genoemd (Ansell & Gash, 2007, p. 543). Collaborative governance staat voor:

“Een bestuursregeling waarbij een of meer overheidsinstanties, private belanghebbenden rechtstreeks betrekken bij een collectief besluitvormingsproces dat formeel, op consensus gericht en deliberatief is. Dat tot doel heeft openbaar beleid te maken of uit te voeren of openbare programma's of middelen te beheren” (Ansell & Gash, 2007, p. 544).

Binnen een collaboratief governance samenwerkingsproces, worden private partijen niet geconsulteerd, maar participeren zij actief in het netwerk. Het verschil met een ‘eenvoudige’ publiek-private samenwerking is dat collaborative governance meer is dan een samenwerkingsovereenkomst, namelijk een samenwerkingsverband gebaseerd op consensusgerichte besluitvorming (Ansell & Gash, 2007). Gezamenlijk vormen alle actoren een netwerk waarin zij als collectief besluiten nemen. Binnen de scope van dit onderzoek gaat het niet om een publiek-private samenwerking, maar samenwerking tussen verschillende organisaties ten behoeve van de re-integratie van ex-gedetineerden. Private partijen kunnen, maar hoeven daar geen onderdeel van uit te maken.

Zoals Head & Alford (2013), hebben omschreven, resulteert het bundelen van kennis en ervaring in een samenwerkingsverband, echter nog niet direct tot overeenstemming over de oplossing van een probleem. Partijen die tegenstrijdige belangen hebben, kunnen bijvoorbeeld hun kennis ook inzetten om conflicten te veroorzaken (Head & Alford, 2013). Communicatie en vertrouwen zijn dan cruciale elementen voor een goede samenwerking en het reduceren van deze risico's (Head & Alford, 2013). Ansell & Gash (2007), onderschrijven dit in hun model ‘Collaborative governance,’ en gaan verder in op vier variabelen van D’Amour et al., (2008), die bepalend zijn voor het succes van een samenwerkingsproces:

Face-to-face dialoog:

Face-to-face contact is fundamenteel voor een goede samenwerking tussen actoren, om blokkades in de communicatie weg te nemen, vooroordelen te voorkomen en te onderzoeken wat de samenwerking voor alle partijen kan leveren (Ansell & Gash, 2007). “Face-to-face contact is de basis voor het opbouwen van vertrouwen, wederzijds respect, gedeeld begrip en betrokkenheid bij het proces” (Ansell & Gash, 2007, p. 558). Elkaar op frequente basis zien en spreken draagt bij aan het vertrouwen om met elkaar te onderhandelen. Daarnaast zorgt het er ook voor dat er regelmatig momenten zijn voor actoren om input te geven voor het probleem of de kwestie waar zij zich voor inzetten en dat zij zich meer gaan bezighouden met de oplossing daarvan (Head & Alford, 2013). Regelmatig communiceren helpt ook bij de implementatie van oplossingen en het oppakken van tegenslagen die zich voordoen. Als partijen met hun standpunten ver uit elkaar liggen, kan het om meer consensus te realiseren nodig zijn om de communicatie door een onafhankelijke derde partij te laten begeleiden (Sabatier, 1998). De aanwezigheid van face-to-face contact is noodzakelijk, maar is niet genoeg om tot een succesvolle samenwerking te komen; daarvoor zijn ook de onderstaande factoren nodig.

Gedeeld begrip (shared understanding)

In het samenwerkingsproces is gedeeld begrip van belang om als collectief tot een bevredigend resultaat te komen. Gedeeld begrip kan op verschillende manieren uitgelegd worden. Binnen het model van Ansell & Gash (2007), worden binnen de shared understanding een duidelijke missie en gedeelde waarden aangehouden, maar wordt ook verwezen naar onderlinge overeenstemming over de definiëring van het probleem (Ansell & Gash, 2007).

Betrokkenheid (commitment) bij het proces

De mate waarin actoren betrokken zijn bij de samenwerking, is cruciaal voor het “succes of falen van de samenwerking” (Ansell & Gash, 2007). Dit hangt samen met de motivatie van actoren om te participeren in het netwerk en te investeren in de samenwerking (Ansell & Gash, 2007). Daarbij is er een verschil tussen intrinsieke en extrinsieke motivatie. Sommige actoren doen mee om een wettelijke verplichting in te vullen, terwijl anderen participeren vanuit de overtuiging dat het een maatschappelijk belang dient. Betrokkenheid bij het proces, betekent dat men bereid is tot een “consensus gerichte” besluitvorming te komen (Ansell & Gash, 2007, p. 559). Desondanks brengt betrokkenheid ook een dilemma met zich mee, omdat de samenwerking soms ook tot een uitkomst kan leiden die niet in het belang van de actor zelf is. Door besluitvorming op basis van consensus te realiseren, kan dit risico enigszins weggenomen worden. De actor kan dan zelf sturen in een wenselijke richting. Echter, het is niet uit te sluiten dat het resultaat van de samenwerking niet geheel aansluit op wat men van tevoren voor ogen had. Om deze reden speelt vertrouwen een belangrijke rol in de samenwerking (Ansell & Gash, 2007). Integriteit speelt hier eveneens een belangrijke rol. Voordat een actor zich volledig kan wijden aan het samenwerkingsverband, is het van belang dat er transparante en integere instituties zijn, zoals regels, protocollen en procedures die gevolgd worden.

Het bouwen aan vertrouwen

Het komt regelmatig voor dat er bij de start van de samenwerking een gebrek is aan vertrouwen tussen actoren. Dat kan voortkomen uit een gevoel van vijandelijkheid tussen de actoren, dat gebaseerd is op (samenwerking uit) het verleden. Het opbouwen van vertrouwen is dan een belangrijke stap die gezet moet worden om te kunnen komen tot samenwerking. Vertrouwen is echter vanwege de grote tijdsinvestering die dit vraagt een kostbaar proces (Ansell & Gash, 2007). In de volgende paragraaf zal vertrouwen als aparte variabele toegelicht worden en zal duidelijk worden waarom vertrouwen zo belangrijk is en hoe dit tot stand komt.

Bovengenoemde factoren, zijn binnen het model van Ansell & Gash (2007), de basisvariabelen die leiden tot samenwerking en vormen de kern van het model. Echter, zijn er ook een aantal sub-variabelen die bepalend zijn voor het samenwerkingsproces, namelijk de startcondities van de samenwerking, de aanwezigheid van instituties en de wijze waarop (collaboratief) leiderschap het samenwerkingsproces ondersteunt.

Tussentijdse resultaten

De mogelijkheid om tussentijdse resultaten te behalen, is volgens Ansell & Gash (2007) essentieel om de betrokkenheid van actoren te stimuleren, het onderling vertrouwen te bevorderen en een succesvolle samenwerking te bewerkstelligen. Weick (1984) zoals beschreven in Armenakis (2009), omschrijft tussentijdse resultaten als kleine overwinningen die worden geboekt om vervolgens te bouwen aan het realiseren van de grotere, moeilijker te behalen resultaten (Armenakis et al., 2013). Als er voorafgaand aan de samenwerking sprake is van vijandigheid tussen actoren, dan is het noodzakelijk om te investeren in de vertrouwensrelatie en is het behalen van tussentijdse resultaten een belangrijke stimulans die daaraan bij kan dragen. Anderzijds laat

de literatuur zien dat het behalen van tussentijdse resultaten soms moeilijk is, omdat niet alle doelen zich laten vertalen in tussentijdse resultaten.

Start condities

- Ongelijkheid in de verdeling van macht en middelen: Het komt voor dat de actoren die participeren in een netwerk niet evenredig veel middelen of capaciteit tot hun beschikking hebben (Ansell & Gash, 2007). Hierdoor bestaat het risico dat actoren onder druk worden gezet, door actoren die daar wel over beschikken. Niet alle actoren beschikken over de juiste (communicatieve) vaardigheden om zich hiertegen te wapenen, of discussies te voeren met andere actoren over inhoudelijke problemen. In dat geval is het van belang dat deze actoren op een positieve manier in staat gesteld worden hun capaciteiten in te zetten.
- Drijfveren om deel te nemen aan de samenwerking: De drijfveren van actoren om te participeren in een samenwerking, beïnvloedt het samenwerkingsproces (Ansell & Gash, 2007). Een afweging die daarin door veel actoren wordt gemaakt, is de mate waarin zij verwachten dat de samenwerking waardevolle resultaten oplevert. Hoe hoger de verwachting dat de samenwerking bijdraagt aan concrete beleidsresultaten, hoe groter de bereidheid van actoren om daaraan deel te nemen (Ansell & Gash, 2007).

Institutioneel design:

Het institutioneel design gaat over de basisvoorwaarden van de samenwerking, die geformaliseerd worden in bijvoorbeeld regels, protocollen en/of samenwerkingsovereenkomsten (Ansell & Gash, 2007). Instituties dragen bij aan integriteit, omdat het bijdraagt aan een eerlijke en open samenwerking en procesverloop. Instituties maken tevens inzichtelijk waar de verantwoordelijkheden van de actoren liggen en het legitimeert de samenwerking (Ansell & Gash, 2007 & D'Amour et al., 2013). De instituties zoals regels en protocollen dragen bij aan consensusgerichte besluitvorming en waarborgen dat alle actoren een gelijkwaardige stem hebben in het proces. Daarbij merkt de literatuur op dat er niet altijd overeenstemming, ofwel consensus wordt bereikt in de besluitvorming (Ansell & Gash, 2007). Daarom wordt consensusgerichte samenwerking ook wel gezien als een proces waarbij alle actoren gestimuleerd worden hun standpunten in te brengen en meer samenwerking te bewerkstelligen. Ansell & Gash (2007), benadrukken dat een succesvolle samenwerking 'inclusief' moet zijn, hetgeen betekent dat alle actoren die betrokken zijn bij het probleem, of daar een belang bij hebben, in de samenwerking moeten participeren. Alleen dan kan er gewerkt worden aan een universele oplossing voor een probleem.

Leiderschap:

Leiderschap is een van de essentiële factoren om een samenwerking in governance netwerken te faciliteren. Binnen de context van governance netwerken is faciliterend leiderschap de meest passende leiderschapsstijl (Ansell & Gash, 2007). In de onderstaande paragraaf wordt duidelijk welke rol faciliterend leiderschap speelt in governance netwerken.

Leiderschap wordt binnen de literatuur op verschillende manieren gedefinieerd. Binnen dit onderzoek wordt de volgende definitie aangehouden: “Het vermogen om anderen te beïnvloeden, organisaties te veranderen, een visie te formuleren, consensus te creëren en het vermogen van iemand om te gaan met emoties van zichzelf en anderen” (Goleman, Boyatzis & McKee 2002, zoals beschreven in Van Wart, 2013). Leiderschap vindt plaats in relatie tot een individuele medewerker, maar kan ook een rol spelen in de samenwerking in netwerken. Binnen dit onderzoek ligt de focus op het laatste, te weten leiderschap binnen de samenwerking tussen verschillende organisaties, ofwel een netwerk (Van Wart, 2013). Dit wordt ook wel het collaboratief leiderschap genoemd.

Collaboratief leiderschap:

Horizontaal leiderschap tussen organisaties in een netwerk, wordt binnen de literatuur geduid als “collaboratief leiderschap, faciliterend leiderschap, adaptief leiderschap, integraal leiderschap of katalytisch leiderschap” (Van Wart, 2013, p. 559). Binnen dit onderzoek wordt de term collaboratief leiderschap aangehouden. Collaboratief leiderschap gaat over organisaties heen en heeft betrekking op de wijze waarop organisaties met elkaar samenwerken om een gezamenlijk doel te bereiken. Het richt zich op de verdeling van macht binnen deze samenwerking en de rollen die zowel de leiders als volgers hebben in een netwerk (Crosby & Bryson, 2010 & Van Wart, 2013). De complexiteit van het collaboratief leiderschap is gelegen in de diversiteit aan (concurrerende) competenties binnen het netwerk, maar ook de kaders die noodzakelijk zijn om in te functioneren.

Collaboratief leiderschap wordt vaak ingezet in governance netwerken. In deze netwerken is een sterke hiërarchie en controle vanuit de overheid niet langer van toepassing, omdat samenwerking en consensusgerichte besluitvorming centraal staat (Kenis & Provan, 2017). Het doel van een collaboratief leider is om een complete, inclusieve groep actoren bij elkaar te brengen en aan elkaar te verbinden, zodanig dat zij elkaar aanvullen en alle perspectieven op het onderwerp vertegenwoordigd zijn. Collaboratief leiderschap leent zich er dan ook uitstekend voor om te bemiddelen tussen actoren en “de integriteit van het (consensusgerichte) besluitvormingsproces te garanderen” (Ansell & Gash, 2007, p. 554). Een collaboratief leider kan bijvoorbeeld bemiddelen om gezamenlijk tot oplossingen te komen en te onderzoeken waar de gemeenschappelijke winst van de actoren ligt. Daarnaast speelt de collaboratief leider een cruciale rol in het “vaststellen en handhaven van instituties, het opbouwen van vertrouwen, het faciliteren van het dialoog en het verkennen van wederzijdse voordelen van de samenwerking” (Ansell & Gash, 2007, p. 554).

Het leiden van netwerken is een ingewikkelde opgave en om deze taak goed te vervullen, zijn specifieke eigenschappen nodig. Collaboratieve leiders worden “beoordeeld op de mate waarin zij in staat zijn om gemeenschappen te bouwen, wederzijds leren in het netwerk te stimuleren, in samenwerking tot oplossingen te komen en bij te dragen aan de aanpak van wicked problems” (Van Wart, 2013, p. 559). Een faciliterend leider stimuleert creativiteit, moedigt actoren aan om naar elkaar te luisteren en draagt bij aan consensusgerichte besluitvorming, door te ondersteunen bij het zoeken naar een gezamenlijk doel bij alle actoren. De rol van een collaboratief leider wordt groter als er weinig stimulans is voor actoren om deel te nemen aan het proces en macht en middelen onevenredig verdeeld zijn. Het is dan zijn of haar taak om de zwakkere actoren te ondersteunen, zodat het samenwerkingsproces meer in balans komt en de kans op manipulatie vanuit sterke stakeholders afneemt (Ansell & Gash, 2007). Men vindt collaboratief leiderschap vaak terug in de rol van boundary spanner, die de eigen organisatie verbindt aan de omgeving (Van Meerkerk & Edelenbos, 2014). Hieronder wordt nader toegelicht welke rol boundary spanners (kunnen) spelen in een governance netwerk.

Vraagstukken die zo groot zijn dat ze verschillende afdelingen en/of organisaties doorkruisen, vragen om grensoverschrijdend werken. Grenzen kunnen in deze worden omschreven als “sociaal-culturele verschillen die leiden tot discontinuïteit in actie of interactie” (Akkerman & Bakker, 2011, p. 133). Grenzen dragen bij aan focus en bepaling van verantwoordelijkheden en bepalen de ‘bril’ waarmee naar vraagstukken wordt gekeken. Anderzijds bemoeilijken grenzen het realiseren van een coherente aanpak. Door de standaardisatie en specialisatie in het scientific management van Taylor is in de jaren tachtig, de nadruk komen te liggen op het opdelen van taken en verantwoordelijkheden om zo efficiënt mogelijk te werken (Desmidt & Heene, 2013). Het strikt scheiden van taken en verantwoordelijkheden had echter wel een fragmentatie van vraagstukken als gevolg, waardoor complexe vraagstukken onvoldoende beantwoord konden worden. Door onder andere de decentralisatie en toename van complexe vraagstukken in de maatschappij ontstond er steeds meer behoefte aan een holistische aanpak van problemen. Daarmee werd er een noodzaak en vraag naar samenwerking tussen mensen en organisaties geboren (Williams, 2012). Boundary spanners zijn personen die juist opereren aan deze grenzen van de eigen organisatie (Meerkerk & Edelenbos, 2014). Zij houden zich bezig met grensoverschrijdende taken, activiteiten en processen. Het doel van boundary spanners is het verbinden van de eigen organisatie aan de omgeving (Van Meerkerk & Edelenbos, 2014). De aanwezigheid van boundary spanners in netwerken leidt vaak tot meer vertrouwen tussen de individuen, draagt bij aan besluitvorming -en het realiseren van netwerkprestaties (Williams, 2002 & Meerkerk & Edelenbos, 2014).

Activiteiten van de boundary spanner

De rol van boundary spanner kan een aparte functie zijn, maar wordt tegenwoordig ook steeds meer teruggezien als onderdeel van een integrale functie (Williams, 2012). Boundary spanning activiteiten worden veel teruggezien in de functie van coördinator of netwerkmanager in het publieke domein. In deze functie heeft men de verantwoordelijkheid om samen te werken met andere partijen om gezamenlijke doelen te behalen.

Boundary spanners verrichten verschillende activiteiten. De belangrijkste zijn volgens Edelenbos & Meerkerk (2015, p. 27):

- Het verbinden van personen en processen zowel intern in de organisatie als tussen organisaties. Voor het leggen van deze verbinding, is het nodig dat er informatie-uitwisseling plaatsvindt (Van Meerkerk & Edelenbos, 2014).
- Het vergaren van relevante informatie bij actoren en het maken van de vertaalslag naar de eigen organisatie. Een goede boundary spanner pikt signalen op uit de omgeving, maar gaat zelf ook pro-actief aan de slag om informatie op te halen bij actoren. De boundary spanner filtert vervolgens deze informatie en vertaalt de relevante informatie naar de interne organisatie. Dit is nodig omdat er in een netwerk verschillende disciplines zijn en niet iedereen dezelfde taal spreekt. Om toegang tot de juiste informatie te krijgen, is het belangrijk dat de boundary spanners over goede schriftelijke en verbale vaardigheden beschikken. Daarnaast moet hij zich in kunnen leven in de problemen en perspectieven van de actoren uit het netwerk (Williams, 2002).
- Het aangaan en onderhouden van informele relaties. Door het aangaan van informele relaties wordt er gebouwd aan vertrouwen tussen actoren (Williams, 2002). Het leren kennen van actoren en te weten komen vanuit welke verantwoordelijkheden en professionele en persoonlijke normen zij opereren, is een kostbare investering, maar helpt

wel om te begrijpen vanuit welke achtergrond en drijfveren de actoren handelen (Williams, 2002). Goede boundary spanners hebben voelsprietten voor wat de actoren belangrijk vinden, waar hun interesses liggen en gaan opzoek naar raakvlakken en 'shared understandings' (Edelenbos & Meerkerk, 2015).

Naast deze activiteiten is ook het leggen van verbindingen tussen wat er in de omgeving speelt en de werkprocessen in de eigen organisatie een belangrijke activiteit van de boundary spanner. De boundary spanner heeft daarnaast de taak om tijdig in te spelen op nieuwe ontwikkelingen uit de omgeving en doet dat onder andere door de eigen organisatie tijdig te mobiliseren en besluiten te consolideren. Boundary spanners moeten over verschillende vaardigheden beschikken om hun taak goed uit te voeren. Williams (2012), onderscheidt vier rollen waar de boundary spanner in terugkomt, namelijk de rol van intermediair, ondernemer, communicator en coördinator. Iedere rol wordt in verband gebracht met andere competenties.

De rol van intermediair

De Boundary spanner in de rol van intermediair is in staat om succesvol te bemiddelen tussen partijen. Hiervoor is expertise nodig in beïnvloeding en onderhandeling tussen partijen (Williams, 2012). De intermediair kan strategisch en tactisch handelen om relaties op verschillende niveaus te beheren of daarin te bemiddelen. De intermediair heeft goed zicht op de verschillende belangen en interesses van actoren en hoe deze zich verhouden tot de positie van de actor in het netwerk.

De rol van ondernemer

De rol van ondernemer is vaak wenselijk voor de aanpak van wicked problems, omdat een aanpak binnen de bestaande regels en organisatorische normen vaak niet volstaat. De ondernemer is op zoek naar nieuwe oplossingen en is bereid en in staat om deze te zoeken buiten de bestaande regels en kaders van organisaties. De ondernemer experimenteert met creatieve ideeën die leiden tot innovatie (Williams, 2002). Hierbij hoort ook het durven nemen van risico's voor het creëren van oplossingen. Het is van belang dat de boundary spanner draagvlak creëert voor deze oplossingen en in staat is om de voor- en nadelen tegen elkaar af te wegen (Williams, 2012).

De rol van tolk/ communicator

In de rol van tolk of communicator zet de boundary spanner zich in om problemen te framen door deze zodanig te 'vertolken' dat verschillende disciplines elkaar begrijpen (Williams, 2012). Een communicator spreekt de taal van verschillende disciplines, legt en onderhoudt contacten met personen met allerlei verschillende belangen en vormen van macht. De tolk begrijpt, maar waardeert ook de verschillen tussen de verschillende organisaties en personen.

Vaardigheden Boundary Spanners

Hoewel de boundary spanner onderverdeeld kan worden in verschillende rollen waar verschillende competenties bij horen, zijn er ook competenties die in alle rollen terugkomen. Zo beschikt een goede boundary spanner over het (cognitieve) vermogen om verbanden tussen organisaties en belangen te begrijpen, maar dient hij ook strategisch en met tact te kunnen handelen. Hoewel enigszins omstreden, worden deze vaardigheden door de literatuur in verband gebracht met persoonlijke kenmerken, zoals extravert, eerlijk, open, sociaal en respectvol (Williams, 2012). De boundary spanner heeft een intrinsieke motivatie om inzicht te verkrijgen in andere organisaties, culturen, denkwijzen en beroepen. Hij weet deze te erkennen, waarderen en daar op de juiste manier op te anticiperen (Williams, 2002).

Samenvattend blijkt uit de literatuur dat boundary spanningsactiviteiten de verbinding tussen verschillende actoren versterkt en dat draagt bij aan het vertrouwen in een netwerk (Van Meerkerk

& Edelenbos, 2014). Door standpunten van actoren aan elkaar te verbinden kunnen er betrouwbare relaties worden opgebouwd die het vertrouwen ten goede komen en de prestaties in een netwerk vergroten (Van Meerkerk & Edelenbos, 2014).

Vertrouwen

Vertrouwen is een variabelen die steeds als cruciale factor terugkomt in het opbouwen van samenwerkingsverbanden. Vertrouwen heeft een positief effect op de prestaties van een samenwerkingsverband en netwerken (Meerkerk & Edelenbos, 2014). In een omgeving waarin men zich inzet voor kwetsbare burgers, is het van belang dat er onderling vertrouwen is tussen (keten)partners in een netwerk (D' Amour et al., 2008). Vertrouwen is voor veel mensen een voorwaarde voor een goede samenwerking, maar de literatuur kent verschillende omschrijvingen van wat het begrip precies inhoudt. In dit onderzoek wordt de definitie zoals omschreven door Klijn & Koppenjan aangehouden: "De verwachting dat andere actoren geen opportunistisch gedrag gaan vertonen, ook al doet die mogelijkheid zich voor" (Klijn & Koppenjan 2016, p.115). Om vertrouwen meetbaar te maken, kan dit opgedeeld worden in vijf verschillende onderdelen:

1. De actoren houden zich aan de afspraken die zij met elkaar maken
2. De actoren geven elkaar het voordeel van de twijfel
3. De actoren zijn op de hoogte van de intenties van de andere partijen
4. De actoren gebruiken de inbreng van andere actoren in het netwerk niet voor eigen gewin
5. Alle partijen in het netwerk beoordelen de intenties van de andere actoren als positief

Vertrouwen is belangrijk in netwerken waarin intensief wordt samengewerkt ten behoeve van complexe vraagstukken. De reden dat vertrouwen belangrijk is in governance netwerken, is omdat het de uitwisseling van kennis en informatie tussen actoren stimuleert en de transactiekosten verlaagt (Klijn, Edelenbos & Steijn, 2010). Daarnaast draagt het bij aan innovatie en aan het (durven) nemen van belangrijke, maar risicovolle beslissingen in een netwerk, waarvan de uitkomst van tevoren niet duidelijk is. Hieronder wordt dit nader toegelicht.

Uitwisseling van kennis en de bereidheid tot leren

Governance netwerken richten zich op het oplossen van wicked problems. Zoals eerder beschreven volstaat uitsluitend een wetenschappelijke benadering niet voor het oplossen van deze problemen. Daarvoor is de inbreng, kennis en ervaring van actoren in een netwerk nodig. De aanwezigheid van vertrouwen is cruciaal voor de bereidheid van actoren om deze informatie en kennis met elkaar uit te wisselen (Klijn & Koppenjan, 2016). In governance netwerken is het van belang dat de actoren van elkaar leren. Om van elkaar te kunnen leren is vertrouwen een belangrijke randvoorwaarde.

Investeren in relaties & verlagen van transactiekosten

Voor private bedrijven geldt dat vertrouwen in netwerken bijdraagt aan de motivatie en bereidheid om geld, middelen en tijd in het netwerk te investeren (Klijn, Edelenbos & Steijn, 2010). Vertrouwen in een netwerk verlaagt de transactiekosten, omdat het afsluiten van meerdere en gespecificeerde contracten kostbaar is. Als men ervanuit kan gaan dat de intenties van andere actoren in het netwerk goed en oprecht zijn, dan is het afsluiten van een contract en opstellen van allerlei clausules overbodig (Klijn & Koppenjan, 2016).

Innovatie

Vertrouwen is belangrijk in een netwerk waarin gewerkt wordt aan innovatieve oplossingen. Innovatie brengt risico's met zich mee die van tevoren niet altijd in kaart gebracht kunnen worden.

Daardoor kunnen deze ook niet ondervangen worden in contracten. Men moet er dus vanuit gaan dat de ander rekening zal houden met zijn belangen (Klijn, Edelenbos & Steijn, 2010). In een netwerk waar geen vertrouwen is, bestaat weinig ruimte voor innovatie. Men durft er dan niet op te vertrouwen niet benadeeld te worden door de andere partij (Klijn, Edelenbos & Steijn, 2010).

Het bouwen en behouden van vertrouwen is geen gemakkelijke opgave. Het is een langdurig en tijdrovend proces (Ansell & Gash, 2007). Daarnaast is het nodig dat de actoren die het vertrouwen met elkaar moeten opbouwen, voor langere tijd bij de samenwerking betrokken zijn om gezamenlijk tot een resultaat te komen. Om ervoor te zorgen dat actoren vertrouwen hebben in elkaars intenties, is wederkerigheid en stabiliteit nodig (Head & Alford, 2013). Dit is lastig te realiseren in de publieke sector, omdat door allerlei ontwikkelingen in de samenleving beleidsmatige aanpassingen gedaan kunnen worden, die een veranderend beroep doen op (taken en verantwoordelijkheden van) medewerkers. Daarnaast vraagt het opbouwen van vertrouwen ook een bepaalde mate van autonomie van de actoren, om zelfstandig besluiten te nemen en daar ook aan gehouden te kunnen worden. De publieke sector kenmerkt zich – in tegenstelling tot de private sector – echter door een sterke verdeling van macht in organisaties, waardoor de vrijheden en beslissingsbevoegdheid van individuele medewerkers beperkt is (Desmidt & Heene, 2013). Daarnaast hebben organisaties ook te maken met personeelwisselingen en flexibele organisatiestructuren waardoor het nakomen van afspraken soms moeilijk uitvoerbaar en controleerbaar is.

Prestaties

Om in kaart te kunnen brengen in hoeverre er sprake is van een succesvolle samenwerking dient eerst nader uitgelegd worden wat er wordt bedoeld met succes, ofwel goede prestaties. Klijn, Edelenbos & Steijn (2010), beschrijven in hun artikel: *Trust in Governane Networks, impacts & outcomes* dat het moeilijk is om prestaties in een netwerk te meten. Daarnaast blijkt dat er binnen de literatuur weinig bekend is over beleidsresultaten als gevolg van de inzet collaborative governance (Ansell & Gash 2007). In de meeste literatuur wordt het proces, in plaats van het beleidsresultaat geëvalueerd. Een samenwerkingsproces kan worden uitgelegd in verschillende fases, maar hangt vooral af van de mate waarin vertrouwen, betrokkenheid, communicatie, shared understanding en uitkomsten worden bereikt (Ansell & Gash, 2007). Ondanks dat er weinig, tot geen uitspraak wordt gedaan over de individuele impact van organisatorische en netwerkactiviteiten op de uitkomsten van het netwerk, kan er volgens Kenis & Provan (2007), wel uitspraak gedaan worden over de effectiviteit van een netwerk. Een effectief netwerk wordt door hen gedefinieerd als “een netwerk waarin positieve resultaten bereikt worden, die niet bereikt hadden kunnen worden door individuele organisatorische deelnemers die onafhankelijk optreden” (Kenis & Provan, 2007, p. 230).

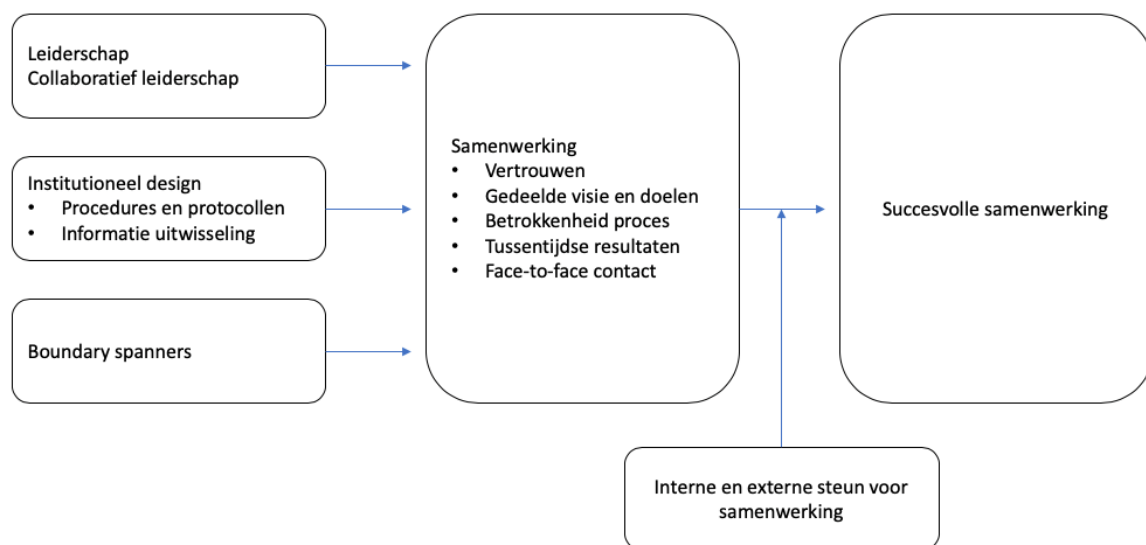
Klijn, Edelenbos & Steijn (2010), geven aan dat het moeilijk is om de prestaties van een netwerk te meten, omdat de projecten waar in netwerken aan gewerkt wordt, vaak langdurig van aard zijn en de doelen gedurende deze periode regelmatig wijzigen. Dat wordt ook wel doelverplaatsing genoemd. Daarnaast hebben alle betrokken actoren eigen organisatorische doelen en is het lastig om te kiezen welk van deze doelen het overkoepelende doel van het netwerk wordt. Tot slot worden er voorafgaand aan de samenwerking niet altijd doelen opgesteld, of deze zijn vaag geformuleerd (Klijn, Edelenbos & Steijn, 2010).

Om toch de prestaties van een netwerk te meten, kan worden gekeken naar procesuitkomsten en de inhoudelijk behaalde resultaten. Er kan gesproken worden van inhoudelijk goede resultaten als wordt voldaan aan de volgende items (Klijn, Edelenbos & Steijn, 2010, p. 8):

1. De uitkomst van het project is innovatief
2. De uitkomst van het project biedt daadwerkelijk een oplossing voor het probleem
3. De uitkomst is een duurzame oplossing voor de toekomst
4. De baten die de inzet oplevert, overstijgen de kosten
5. Er is een integrale aanpak gerealiseerd

Conceptueel model

Uit de literatuur blijkt dat verschillende variabelen voorspellen hoe succesvol een samenwerking verloopt. In het onderstaande conceptueel model wordt de te verwachten oorzaak-gevolg relatie tussen deze variabelen weergegeven.



Uit het conceptueel model komt naar voren dat samenwerking als afhankelijke variabele, het gevolg is van de aanwezigheid van de onafhankelijke variabelen: *collaboratief leiderschap*, *boundary spanners* en *institutioneel design*. Deze onafhankelijke variabelen leiden tot een samenwerking waarin sprake is van vertrouwen tussen actoren, face-to-face contact, gedeelde visie en doelen, betrokkenheid van actoren bij het proces en aandacht voor tussentijdse resultaten. Volgens het conceptueel model leiden deze elementen tot een succesvolle samenwerking. Interne en externe steun voor samenwerking zijn in dit conceptueel model de moderende variabele. Dat betekent dat er, naarmate er sprake is van meer interne en externe steun, het succes van de samenwerking toeneemt. Indien deze variabele minder aanwezig is in de samenwerking, wordt verwacht dat het succes van de samenwerking afneemt.

Onderzoeksonderwerp

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke variabelen worden onderzocht en hoe deze zijn geoperationaliseerd naar concreet meetbare termen. Daarbij wordt uitgelegd hoe de keuze voor de onderzoekseenheden, ofwel 'unit of analysis' tot stand is gekomen en wat daar de achterliggende reden van is. Vervolgens wordt uitgelegd voor welk onderzoeksonderwerp is gekozen, hoe de data in dit onderzoek wordt verzameld, verwerkt en geanalyseerd. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een uitleg over de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek.

Metten van de variabelen

Om te meten welke variabelen van invloed zijn op een succesvolle samenwerking ten behoeve van de re-integratie van ex-gedetineerden, moet eerst inzichtelijk gemaakt worden wat er onder samenwerking wordt verstaan. Samenwerking is een belangrijke variabele in het conceptueel model en wordt vanuit de literatuur op verschillende manieren gedefinieerd. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de indicatoren die door Ansell & Gash (2007) en D'Amour et al., (2008), worden gebruikt om dit begrip te operationaliseren. Deze auteurs geven een heldere omschrijving van de factoren die bepalend zijn binnen samenwerking en hoe deze met elkaar interacteren. De respondenten die worden geïnterviewd over hun ervaringen in de samenwerking, zullen worden gevraagd in hoeverre zij deze variabelen herkennen in de samenwerking en in welke mate deze zich voordoen.

Vertrouwen kan op verschillende manieren worden gemeten, maar voor dit onderzoek is gebruik van de variabelen die door Klijn, Edelenbos & Steijn (2010), worden omschreven, omdat het binnen dit onderzoek gaat om samenwerking ten behoeve de re-integratie van ex-gedetineerden. Deze samenwerking vindt dus plaats in een netwerk van verschillende organisaties. Deze auteurs leggen het belang van vertrouwen uit vanuit het perspectief van governancenetwerken.

Uit de literatuur blijkt dat het begrip prestaties moeilijk te meten is. Dat komt onder andere omdat er niet altijd (duidelijke) doelen worden gedefinieerd voorafgaand aan de samenwerking en er doelverplaatsing kan ontstaan, omdat projecten lange tijd lopen (Klijn, Edelenbos & Steijn, 2010). Hoewel dit het meten van prestaties bemoeilijkt, kan het ook gezien worden als een vorm van leren, waarbij de actoren gaandeweg in staat zijn doelen bij te schaven en aan te vullen. Om toch inzichtelijk te maken of er sprake is van een goede prestatie, worden in dit onderzoek de inhoudelijke prestaties en procesmatige prestaties van elkaar onderscheiden en geoperationaliseerd.

Operationalisering

In dit onderzoek is de *samenwerking* de 'unit of analysis' die wordt onderzocht, ofwel de onderzoekseenheid waar de resultaten uit dit onderzoek betrekking op hebben (Baarda et al., 2013). Samenwerking is echter een abstract begrip. Om samenwerking te kunnen meten is er voor gekozen om *personen* die met elkaar samenwerken te onderzoeken. Er wordt onderzocht hoe personen de samenwerking met andere partijen ervaren. Zij zullen spreken vanuit hun eigen perceptie, wat maakt dat de meningen over de samenwerking ook van elkaar kunnen afwijken of elkaar kunnen tegenspreken. Uit deze (afwijkende) meningen wordt getracht patronen te herleiden, die in dit onderzoek beschreven en met elkaar vergeleken worden. In het onderstaande operationeel model zijn de variabelen uit de literatuur geoperationaliseerd naar concreet meetbare begrippen. De respondenten die worden geïnterviewd, zullen gevraagd worden naar hun perceptie op (aanwezigheid) van deze begrippen.

Categorie	Variabele	Definitie	Indicator
Samenwerking	Vertrouwen	De verwachting dat andere actoren geen opportunistisch gedrag vertonen, ook al doet die mogelijkheid zich voor” (Klijn & Koppenjan, 2016, p. 115).	<ul style="list-style-type: none"> - Perceptie van de actor dat je het voordeel van de twijfel zou geven en krijgen. - Perceptie van de actor op de hoogte te zijn van de intenties van anderen - Perceptie van de actor dat anderen zich aan de afspraken houden - Perceptie van de actor dat de inbreng van anderen niet voor eigen gewin wordt gebruikt - Perceptie van de actor dat de intenties van alle actoren positief zijn.
	Face-to-face contact	De mate waarin de actoren in het netwerk elkaar ontmoeten	<ul style="list-style-type: none"> - De perceptie van de actor dat er voldoende bijeenkomsten zijn om elkaar persoonlijk te zien en spreken. - De perceptie van de actor dat het persoonlijk contact op een positieve manier bijdraagt aan de samenwerking
	Shared understanding	Gedeelde visie en doelen (Ansell & Gash, 2007 & D’Amour et al., 2008)	<ul style="list-style-type: none"> - De perceptie van de actoren dat zij op dezelfde manier tegen het probleem aankijken - De perceptie van de actor dat er overeenstemming is over de definiëring van het probleem - De perceptie van de actoren dat alle actoren van hetzelfde doel werken
	Betrokkenheid en verbondenheid	“De bereidheid om tot een “consensus gerichte besluitvorming te komen” (Ansell & Gash, 2007, p. 559).	<ul style="list-style-type: none"> - De actor is bereid om samen met andere actoren tot consensus te komen.
	Tussentijdse resultaten	“Kleine overwinningen die worden geboekt om vervolgens te bouwen aan het realiseren van grotere resultaten, die moeilijker te behalen zijn (Armenakis et al., 2013).	<ul style="list-style-type: none"> - De perceptie van de actor dat er met andere actoren wordt toegewerkt aan het behalen van tussentijdse resultaten. - De perceptie van actoren dat er wordt stil gestaan bij het behalen van kleine resultaten

Boundary spanner		“Personen die opereren aan de eigen grenzen van de organisatie, door zich bezig te houden met grensoverschrijdende taken en processen” (Van Meerkerk & Edelenbos, 2014).	<ul style="list-style-type: none"> - De perceptie dat er in het netwerk een of meerdere actoren zijn die personen met elkaar verbinden. - De perceptie dat er in het netwerk een of meerdere actoren zijn die zich bezighouden met grensoverschrijdende taken en processen.
Leiderschap	Collaboratief leiderschap	“Horizontaal leiderschap tussen organisaties in een netwerk” (Van Wart, 2013, p. 559)	<ul style="list-style-type: none"> - De perceptie van de actor dat er een leider in het netwerk aanwezig is die de actoren ondersteunt bij de besluitvorming. - De perceptie van de actor dat er een leider in het netwerk aanwezig is die eraan bijdraagt dat naar alle actoren geluisterd wordt in het proces. - De perceptie van een actor dat er een leider in het netwerk aanwezig is die bijdraagt aan het vaststellen van protocollen en regels binnen de samenwerking. - De perceptie van de actor dat er een leider in het netwerk is die collaboratieve besluitvorming faciliteert.
Institutioneel design	Procedures & protocollen	De aanwezigheid van geformaliseerde processen en samenwerkingsvormen om inzichtelijk te maken waar de verantwoordelijkheden van de actoren liggen (D'Amour et al., 2008)	<ul style="list-style-type: none"> - Er zijn protocollen, procedures en samenwerkingsovereenkomsten binnen de samenwerking aanwezig waarin de samenwerkingsafspraken en verantwoordelijkheden van actoren worden omschreven.
	Informatie-uitwisseling	De aanwezigheid van systemen waarbinnen informatie uitgewisseld wordt (D'Amour et al., 2008).	<ul style="list-style-type: none"> - De actoren maken gebruik van een digitaal systeem waarin de actoren informatie met elkaar uitwisselen. - Binnen dit digitale systeem kunnen de actoren informatie opslaan.
Steun voor samenwerking	Interne steun	Steun vanuit de eigen organisatie om binnen het netwerk te werken aan een aanpak van het probleem	<ul style="list-style-type: none"> - De perceptie van de actor dat hij gebruik kan maken van expertise van de eigen organisatie ten behoeve van de samenwerking in het netwerk - De perceptie van de actor dat hij door de eigen organisatie wordt gesteund in het behalen van resultaten

	Externe steun		<ul style="list-style-type: none"> - De perceptie van de actor dat hij gebruik kan maken van de expertise en steun van andere actoren in het netwerk om tot samenwerking te komen
Succesvolle samenwerking	Inhoudelijk succes	<p>“Een netwerk waarin positieve resultaten bereikt worden, die niet bereikt hadden kunnen worden door individuele organisatorische deelnemers die onafhankelijk optreden” (Kenis & Provan, 2007, p. 230)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - De perceptie van de actor dat er beleid is geïmplementeerd dat bijdraagt aan een duurzame oplossing voor het probleem. - De perceptie van de actor dat de uitkomst daadwerkelijk een oplossing is voor het probleem. - De perceptie van de actor dat de baten die de samenwerking binnen het netwerk oplevert, de kosten overstijgen. - De perceptie van de actor dat de samenwerking binnen het netwerk leidt tot een integrale aanpak van het probleem.
	Procesmatig succes	<p>De mate waarin vertrouwen, betrokkenheid, communicatie, shared understanding en uitkomsten worden bereikt in de samenwerking.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - De perceptie dat de samenwerking heeft geleid tot concrete prestaties, die zonder het netwerk niet tot stand waren gekomen. - De perceptie van de actor dat alle actoren zijn betrokken bij de besluitvorming en de besluitvorming in overeenstemming heeft plaatsgevonden.

Er is gekozen voor een kwalitatief onderzoek, omdat wordt getracht diepgaand inzicht te verkrijgen in hoe de huidige samenwerking ten behoeve van de re-integratie van ex-gedetineerden eruitziet, welke succesfactoren zich daarin voordoen en welke punten nadere aandacht behoeven. Kwalitatief onderzoek is bij uitstek geschikt om door te vragen op samenwerking en wat als succesvol wordt ervaren, omdat er meer flexibiliteit is dan bij kwantitatief onderzoek. De vragen zijn niet allemaal van tevoren vastgelegd, waardoor het mogelijk is om door te vragen. Dit is niet mogelijk in een kwantitatief onderzoek, waarin de nadruk vooral ligt op het “tellen en rekenen met waarnemingsresultaten” (Verschuren & Doorewaard, 2015, p. 180).

Er worden door Verschuren & Doorewaard (2015), vijf onderzoeksmethoden onderscheiden. Dit onderzoek betreft een single casestudie. In het conceptueel model zijn de verwachtingen geformuleerd ten aanzien van factoren die bijdragen aan een succesvolle samenwerking ten behoeve van de re-integratie van ex-gedetineerden in de gemeente Rotterdam. In deze single casestudie wordt door middel van het analyseren van de samenwerking onderzocht hoe de onderlinge samenwerking tussen partners verloopt. In dit onderzoek zou men idealiter twee of meerdere cases (gemeenten) onderzoeken om inzichtelijk te maken of de factoren die bijdragen aan een succesvolle samenwerking ook in een andere gemeente van toepassing zijn. Vanwege de beperkte looptijd van dit onderzoek behoort dit niet tot de mogelijkheden. Binnen deze single casestudie wordt gebruik gemaakt van methoden triangulatie. Er worden verschillende methoden gebruikt om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten en toeval zo veel mogelijk uit te sluiten (Verschuren & Doorewaard, 2015). Dit houdt in dat naast interviews bestaande bronnen over de samenwerking worden bestudeerd.

Er worden veertien face-to-face interviews afgenomen bij professionals die vanuit verschillende disciplines en organisaties betrokken zijn bij de re-integratie van ex-gedetineerden. De selectie van respondenten vindt plaats op basis van een ‘sneeuwbalsteekproef’ (Baarda et al., 2013). Dit houdt in dat er aan de start van dit onderzoek een aantal respondenten wordt geïnterviewd, die volgens de onderzoeker een inhoudelijk interessante bijdrage kunnen leveren aan het onderzoek. Vervolgens wordt aan hen gevraagd of zij andere relevante respondenten kennen die bereid zijn om mee te werken aan dit onderzoek. De interviews worden semigestructureerd afgenomen, waarin de belangrijkste onderwerpen en vragen vastliggen, maar waarin wel ruimte is om door te vragen (Baarda et al., 2013). De respondenten die meewerken aan de interviews, worden op de hoogte gesteld van de wijze waarop de informatie wordt verwerkt ten behoeve van deze scriptie. Eventuele quotes worden van tevoren ter accordering voorgelegd aan de respondenten. De interviews worden getranscribeerd en gesloten/gericht gecodeerd. Dit houdt in dat de data aan de hand van de variabelen uit de wetenschappelijke literatuur wordt gelabeld. Daarbij wordt wel enige openheid gehouden, zodat er ook aandacht is voor nieuwe data die niet bij een variabele uit de literatuur hoort en aanleiding geeft voor nieuwe codes. Deze codes worden met elkaar vergeleken en vervolgens wordt getracht om in deze codes patronen te ontdekken die duiden op samenhang in de verkregen data. Deze worden vervolgens beschreven en met elkaar vergeleken. De patronen die zijn ontdekt, worden beschreven in het resultaten hoofdstuk en verder uit gewerkt in de analyse van deze thesis.

Naast het afnemen van interviews wordt als tweede methode, openbare stukken geanalyseerd waarin de samenwerking (afspraken) staan beschreven tussen verschillende partijen. Voorbeelden hiervan zijn het bestuurlijk akkoord tussen de VNG, DJI en de 3RO, maar ook het landelijk kader Veiligheidshuizen (2013). Deze zijn reeds beschreven in het hoofdstuk beleid, context en achtergrond.

Betrouwbaarheid

Bij de betrouwbaarheid van een onderzoek gaat het erom dat het onderzoek herhaald kan worden door een andere onderzoeker. Het zoveel mogelijk uitsluiten van toevalligheden in de onderzoeksresultaten is daarbij van belang (Baarda et.al, 2013). Om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te garanderen, zijn de stappen die zijn genomen zorgvuldig beschreven. Van de interviews die zijn afgenomen, zijn met toestemming van de respondent geluidsopnames gemaakt. Deze zijn vervolgens uitgeschreven tot een integraal transcript. Dit transcript is vervolgens gecodeerd in de termen van het conceptueel model.

Validiteit

Bij interne validiteit gaat het erom of er in het onderzoek gemeten wordt wat gemeten moet worden (Baarda et al., 2013). Om dat te waarborgen zijn de variabelen in de onderzoeksvraag door middel van operationalisering vertaald naar meetbare termen. De triangulatie van methoden en bronnen in dit onderzoek verhoogt ook de betrouwbaarheid van het onderzoek. Er zijn interviews afgenomen bij professionals die een rol vervullen in de re-integratie van ex-gedetineerden in de gemeente Rotterdam. Daarnaast zijn er documenten geraadpleegd die de context van de samenwerking schetsen, zoals het landelijk kader Veiligheidshuizen en het bestuurlijk akkoord re-integratie van (ex-) justitiabele burgers.

Externe validiteit

Externe validiteit gaat over de keuze van de respondenten en in welke mate deze groep representatief is voor de gehele populatie die wordt onderzocht (Baarda et al., 2013). In dit onderzoek gaat dat over in hoeverre resultaten die voortkomen uit de interviews representatief zijn, voor alle partners die ten behoeve van de re-integratie van ex-gedetineerden in de gemeente Rotterdam met elkaar samenwerken. Deze resultaten zijn niet representatief en de externe validiteit is laag, omdat er slechts veertien respondenten worden geïnterviewd. Dat is een zeer laag aantal in verhouding tot het aantal professionals in de gemeente Rotterdam dat samenwerkt met andere actoren, ten behoeve van de re-integratie van ex-gedetineerden. Dit onderzoek kan ondanks de lage externe validiteit wel waardevolle inzichten opleveren over welke factoren bijdragen aan een succesvolle samenwerking.

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten besproken. Deze zijn gebaseerd op de interviews die zijn afgenomen met de respondenten. De onderzoeksresultaten worden uitgewerkt aan de hand van de variabelen in het conceptueel model. Daarbij wordt begonnen bij de eerste variabele, te weten *leiderschap*.

Leiderschap

Uit de interviews komt naar voren dat leiderschap vaak wordt gezien als het voeren van regie binnen de samenwerking. De regievoerder wordt veelal gezien als degene die de leiderschapsrol op zich neemt binnen de samenwerking. Uit de interviews blijkt dat de regie niet altijd bij dezelfde organisatie ligt, maar dat dit per casus en situatie kan verschillen.

De regie binnen het Zorg- en Veiligheidshuis ziet er anders uit dan daarbuiten. Het Zorg- en Veiligheidshuis is een keten overstijgend netwerksamenwerkingsverband en heeft personeel in dienst om de samenwerking die daar tussen ketenpartners plaatsvindt te faciliteren. Daarnaast zijn er een aantal sleutelpartners structureel aanwezig in het Zorg- en Veiligheidshuis. Zij werken met elkaar samen, in onder andere casus overleggen (Veiligheidshuizen 2013). Voorbeelden van sleutelpartners zijn de Reclassering en Politie. Er is ook een flexibele schil van partners die minder vaak aanwezig is bij casus overleggen. Zij sluiten alleen aan als zij zelf een casus hebben aangemeld of omdat zij voor een specifieke casus verzocht worden aan te sluiten. Dat kan bijvoorbeeld een wijkteam of een GGZ-instelling zijn (Zorg- en Veiligheidshuis, 2013).

De respondenten die binnen de gemeente Rotterdam werkzaam zijn in het Zorg- en Veiligheidshuis vallen onder de sleutelpartners en het personeel van het Zorg- en Veiligheidshuis. Daarbinnen wordt de procesregisseur veelal gezien als regievoerder. Deze is in dienst van het Zorg- en Veiligheidshuis en draagt zorg voor de totstandkoming van samenwerking tussen de juiste partners in onder andere casus overleggen. Tijdens de overleggen zorgt de procesregisseur ervoor dat naar alle partners wordt geluisterd en dat er beslissingen worden genomen waar een of meerdere partners mee verder kunnen.

De casusregisseur heeft geen hiërarchische doorzettingsmacht om zaken af te dwingen binnen de samenwerking. Hierdoor is hij of zij aangewezen op zijn kennis en ervaring, maar ook op persoonlijke eigenschappen om anderen te kunnen stimuleren en motiveren een bijdrage te leveren aan de samenwerking. De samenwerking is echter niet vrijblijvend, omdat de ketenpartners zich hebben gecommitteerd aan de samenwerking. Vanuit die hoedanigheid kunnen partners wel aangesproken worden op hun inzet binnen het Zorg- en Veiligheidshuis en het nakomen van afspraken.

“Dat is je rol als procesregisseur. Het regie voeren zonder macht. Je hebt geen hiërarchische doorzettingsmacht, om te zeggen ja maar Reclassering jij gaat het doen of wijkagent jij gaat het nu doen, want het is niet anders. Nee, zo hiërarchisch kan je het niet neerzetten. Je zult met jouw manier, stijl en overtuigingskracht beargumenteerd moeten proberen om mensen in de samenwerking te krijgen, tot een goed plan te komen en hun doel na te streven.” (Procesregisseur Zorg- en Veiligheidshuis, 2019)

De procesregisseur heeft op operationeel niveau de regie binnen de samenwerking tussen partijen die zich hebben gecommitteerd aan het samenwerkingsverband. Het gaat daarbij om regie op het hele proces en niet op de casus. Regie op casusniveau wordt ook wel casusregie genoemd (Veiligheidshuizen, 2013). Deze vorm van leiderschap wordt vooral buiten het Zorg- en veiligheidshuis teruggezien. Het verschilt volgens de respondenten per casus bij wie de regie ligt. Onder andere of er sprake is van een justitieel kader waarin iemand re-integreert speelt hierin een rol. Indien er een toezichthouder vanuit de Reclassering is die toeziet op de naleving van de (bijzondere) voorwaarden die zijn opgelegd, wordt de Reclassering veelal gezien als regiehouder.

“Het is een beetje afhankelijk van de casus en waar het traject gaat lopen. Als iemand een lange gevangenisstraf heeft en vervolgens een lang traject bij de Reclassering, dan vind ik het logischer dat zij de regie houden. In de eerste periode zorg ik dat zaken op orde zijn, maar dan stap ik uit en gaan zij nog met hem door. Als je kort gestraft bent, dan is Reclassering misschien niet aanwezig en moet ik de regie pakken.” (Specialist Detentie & Re-integratie gemeente Rotterdam, 2020)

Indien er geen sprake is van een justitieel kader, wordt de gemeente Rotterdam door een aantal respondenten genoemd als partner die een leidende rol heeft in de samenwerking. Zij zijn wekelijks aanwezig in de penitentiaire inrichtingen, waar zij iemand vaak al gezien en gesproken hebben voordat hij uit detentie komt. Zij hebben daarnaast zicht op wanneer iemand uit detentie komt en als de gedetineerde daar toestemming voor heeft gegeven ook op welke hulpvragen iemand heeft op de verschillende re-integratie gebieden. Zij kunnen – met toestemming van betrokkene – acties uitzetten bij de juiste afdelingen binnen de gemeente. De regierol ligt echter niet altijd bij de gemeente Rotterdam. Daarnaast is deze rol veelal ook tijdelijk van aard, omdat de regie naar mate de tijd vordert vaak overgaat naar een organisatie waar op dat moment het zwaartepunt van zorg of dienstverlening ligt. Of omdat deze organisatie de betreffende persoon het meest regelmatig ziet en spreekt.

“Als iemand richting een woning gaat en wordt aangemeld door Exodus voor woonbegeleiding, dan nemen zij een leidende rol in die situatie. Hij moet daar aan veel voorwaarden voldoen en afspraken nakomen. Gaandeweg hij langer in de woning verblijft, zal een ander proces meer naar boven komen. Dat kan bijvoorbeeld een dagbesteding of bewindvoering zijn. Zo gaat het proces stapsgewijs.” (Expert Ex-gedetineerden Team Exit Gemeente Rotterdam, 2020)

Uit de interviews komt tevens naar voren dat binnen het vrijwillige kader regiehouderschap soms wordt gemist voor ex-gedetineerden die zonder justitieel kader uit detentie komen. Maar ook als er wel een regievoerder is, geeft een van de respondenten aan dat er in het vrijwillig kader geen mandaat is om te waarborgen dat de plannen die op papier staan, ook daadwerkelijk uitgevoerd worden. Daarbij speelt de intrinsieke motivatie van de betrokkene een grotere rol, dan wanneer er sprake is van een justitieel kader waarbij iemand zich moet houden aan voorwaarden die zijn opgelegd.

Institutioneel design

Informatie-uitwisseling

Het merendeel van de partners geeft aan dat informatie-uitwisseling veelal persoonlijk, telefonisch of per mail verloopt. De meeste respondenten hebben niet de beschikking over digitale systemen waarin zij informatie kunnen uitwisselen met anderen, anders dan binnen de eigen organisatie. Sommige respondenten kunnen wel informatie inzien die door partners in een systeem is opgeslagen. Alle respondenten refereren naar de AVG-wetgeving die van invloed is op (de mogelijkheid tot) het uitwisselen van informatie.

Protocollen en samenwerkingsafspraken

Het merendeel van de respondenten geeft aan dat er samenwerkingsafspraken zijn gemaakt met de ketenpartners met wie zij samenwerken. Voor partners die werkzaam zijn in het Zorg- en Veiligheidshuis staat in het convenant van het Zorg- en Veiligheidshuis omschreven “met welk doel en inzet de samenwerkingspartners deelnemen aan het Zorg- en Veiligheidshuis, alsmede wie waarover, op welke niveau regie voert en hoe besluitvorming plaatsvindt” (Veiligheidshuizen, 2018). Binnen dit convenant wordt beschreven welke partijen deelnemen aan de samenwerking, maar daarin wordt niet uitgewerkt hoe de onderlinge rolverdeling en verantwoordelijkheden van samenwerkingspartners er uitziet. De samenwerkingspartners moeten zich houden aan de eigen wet- en regelgeving voor het uitwisselen van informatie (Veiligheidshuizen, 2019).

Respondenten die geen onderdeel uitmaken van het Zorg- en Veiligheidshuis spreken onder andere over geformaliseerde processen of samenwerkingsafspraken waarin staat hoe informatie wordt uitgewisseld. Voorbeelden die worden genoemd zijn procesbeschrijvingen, maar ook WMO-arrangementen die de gemeente inkoopt en waarin bepaalde afspraken met bijvoorbeeld zorgverleners verankerd worden.

“Overal zijn processen voor, er wordt helemaal uitgeschreven wat de afspraken zijn en welke route er bewandeld moet worden. Voor iedere beslissing en overlegvorm kan je wel iets vinden waar het is beschreven. Dus die zijn er wel maar ik ken ze niet uit mijn hoofd.” (Specialist Detentie & Re-integratie, Gemeente Rotterdam, 2019)

Het merendeel van de respondenten geeft aan dat afspraken de samenwerking kunnen faciliteren, omdat daarmee duidelijk wordt wat men van de ander kan verwachten. Een aantal respondenten geeft aan dat niet voor alle partners met wie zij samenwerken, alle afspraken schriftelijk zijn vastgelegd of richtlijnen zijn opgesteld over hoe de samenwerking vorm dient te krijgen. Soms worden afspraken mondeling gemaakt of worden deze gezien als een onderdeel van het professioneel handelen richting andere professionals. In samenwerkingsafspraken is daarnaast niet alles vastgelegd, omdat ook maatwerk moet worden geleverd, aldus een van de respondenten.

Boundary spanner

Meerdere respondenten zien de rol van boundary spanner terugkomen in functie van de procesregisseur van het Zorg- en Veiligheidshuis, omdat de procesregisseur de partners uit verschillende domeinen met elkaar verbindt, om casuïstiek te behandelen op het snijvlak van zorg- en veiligheid. De procesregisseur haalt informatie op bij actoren en probeert eraan bij te dragen dat gezamenlijke doelen worden behaald. De procesregisseur legt ook breder de verbinding met organisaties, door

bijeenkomsten te organiseren en kennisportalen te realiseren. Om zo goed mogelijk in verbinding te staan met andere organisaties, is het van belang om soms ook op een informele manier te investeren in de relatie met de partners.

“Dan moet je kijken waar ben je van, waar zit je voor aan tafel. We kunnen het ook gezellig hebben met elkaar, door af en toe eens een koek op tafel te zetten, maar ook door het eens niet over een casus te hebben, maar over ontwikkelingen, nieuwtjes, beleidskeuzes, het hoe en waarom. Door in een klein comité te zeggen, joh wat speelt hier en waarom gebeuren dingen. Dat schept wel een soort band en daarom verbind je mensen met elkaar. Je verbindt ook mensen in de overleggen, door dan een soort van harmonie te creëren. Kom op jongens, het zijn veel casussen, maar we gaan er doorheen en proberen er het beste van te maken.” (Procesregisseur Zorg- en Veiligheidshuis, 2020)

De procesregisseur probeert de partners daarnaast te motiveren en stimuleren om buiten de geijkte paden te denken:

“Ja, dat probeer je natuurlijk wel te stimuleren. Ik snap je protocol en ik snap dat het zo is, maar wat kunnen we dan wel doen. Wat zou een slimme zet zijn, denk je. Probeer eens out of the box te denken, probeer het eens van een andere kant te benaderen.” (Procesregisseur Zorg- en Veiligheidshuis, 2020)

Tegelijkertijd komt deze rol ook terug bij de ketenpartners die vanuit hun organisatie deelnemen aan overleggen op het Zorg- en Veiligheidshuis. Zij vervullen een liaisonfunctie en zijn de verbindende schakel tussen de eigen organisatie en omgeving, door binnen de mogelijkheden informatie op te halen bij ketenpartners en waar nodig terug te koppelen aan de betreffende afdelingen van de eigen organisatie.

“Alle ketenpartners die in het Zorg- en Veiligheidshuis zitten, vertegenwoordigen hun eigen organisatie op dat moment. Dat zijn dus allemaal mensen die verbinding leggen. Dus als we overleggen en er zit iemand van de gemeente dan is hij/zij op dat moment degene die verbinding legt. Want die persoon gaat niet over al die dertien casussen die op dat moment besproken worden, maar die is de verbinding tussen de gemeente en de rest van de ketenpartners. Die zorgt ervoor dat de informatie die op dat moment gedeeld wordt of acties die daaruit voortkomen, dat die bij zijn of haar collega terecht komt, die wel direct met de casus te maken heeft.” (Liaison DJI, 2020)

Ook buiten het Zorg- en Veiligheidshuis herkent een groot deel van de respondenten zich in de rol van boundary spanner. Het merendeel van de respondenten zoekt actief de verbinding op met ketenpartners en andere afdelingen binnen de eigen organisatie. Daarnaast kijken zij ten behoeve van een casus ook buiten de grenzen van de eigen organisatie, naar wat er mogelijk is en leggen en onderhouden zij (pro) actief contact met andere partijen.

Vertrouwen

Alle respondenten ervaren over het algemeen vertrouwen tussen hen en de ketenpartners met wie zij samenwerken ten behoeve van de re-integratie van ex-gedetineerden. Er zijn ook situaties waarin respondenten een mindere mate van vertrouwen hebben ervaren, maar geen enkele respondent heeft aangegeven geen vertrouwen te hebben in (een van) de ketenpartners met wie zij op dit moment samenwerken. Gebleken is dat vertrouwen door de respondenten op twee niveaus beoordeeld wordt. Vertrouwen op persoonlijke niveau, te weten vertrouwen in de directe professional of medewerker waar de respondent mee werkt en vertrouwen op organisatorisch niveau; het vertrouwen in een organisatie of instelling waarmee wordt samengewerkt.

Vertrouwen op persoonlijk niveau

Het nakomen van afspraken, goede bereikbaarheid en informatie-uitwisseling worden herhaaldelijk genoemd als factoren waar respondenten het vertrouwen in hun ketenpartners op baseren. Met informatie-uitwisseling wordt de terugkoppeling bedoeld die samenwerkingspartners elkaar geven over vragen die worden gesteld of over het verloop van een traject dat wordt ingezet. Het geeft de respondenten het vertrouwen dat de afspraak die is gemaakt, wordt nagekomen.

“Er is direct contact. Als iemand belt, dan nemen we op of we bellen zo snel mogelijk terug. Je laat blijken dat je er bent om de klant te helpen. Het snelle plannen en de terugkoppeling die je geeft, ik denk dat dat heel belangrijk is.” (Expert Ex-gedetineerden Team Exit, Gemeente Rotterdam)

Ervaringen die zijn opgedaan in het verleden zijn volgens respondenten (mede) bepalend voor het vertrouwen dat er is tussen samenwerkingspartners. Ook open en eerlijk communiceren zijn volgens meerdere respondenten van groot belang om vertrouwen te ervaren. Het eerlijk benoemen als iets niet is gelukt, maar ook communiceren over de wijze waarop dat vervolgens wordt opgepakt, is van belang voor het vertrouwen in de partner met wie zij samenwerken. De ervaring van de respondenten is dat dit doorgaans goed verloopt.

“Laatst bijvoorbeeld in een vergadering. Ik moest iets uitzoeken en op dat moment realiseerde ik mij dat ik dat was vergeten. Dan ga ik geen smoezen verzinnen. Dan zeg ik sorry dat ben ik helemaal vergeten. Op dat moment heb ik het gelijk gedaan (..) Het wordt dan ook geaccepteerd omdat je eerlijk bent en ervoor uitkomt.” (Liaison DJI, 2020)

De intenties van partners waarmee de respondenten samenwerken, worden door de respondenten positief beoordeeld. Veelal hebben de respondenten het gevoel dat zij dezelfde intentie hebben als hun ketenpartners. Intenties die onder andere worden genoemd zijn het voorkomen van recidive, de cliënt het goede pad op helpen en houden en het inzetten van zorg en ondersteuning op de verschillende leefgebieden. Het uitdragen en hebben van dezelfde intenties draagt bij aan het vertrouwen tussen de partners onderling.

“Je hebt elkaar al vaak genoeg bewezen dat je intenties goed zijn, dat je altijd je best doet en de ander ook. Dus als het dan een keer niet zo goed gaat, dan geef je toch het voordeel van de twijfel.” (Liaison DJI, 2020)



“Ik vertrouw er in het algemeen op dat de meeste mensen hun werk goed doen en dat ze het vanuit goedheid doen.” (Jongerenconsulent Jongerenloket Gemeente Rotterdam, 2020)

Opvallend is dat door enkele respondenten een specifieke actor wordt genoemd, waarmee zij ervaren dat er sprake is van verschillende intenties. Het betreft de afdeling inkomen. Over deze afdeling wordt opgemerkt dat de wet- en regelgeving bepalend is in (de besluitvorming) binnen het werk, ten opzichte van de maatschappelijke organisaties en afdelingen, waarin de focus meer ligt welke maatschappelijke meerwaarde wordt geboden.

“In grote lijnen zitten we op dezelfde hoogte. Je merkt wel dat wij vanuit de maatschappelijke afdeling erin zitten van: Die uitkering moet echt rondkomen. We zien wat er allemaal speelt. De afdeling inkomen zit meer op regels. Ook wel goed, maar daarin zitten we niet altijd op een lijn.” (Specialist Detentie & Re-integratie Gemeente Rotterdam, 2020)

Vertrouwen in de organisatie

Uit de interviews blijkt dat ‘aannames’ over een organisatie een negatieve invloed kunnen hebben op vertrouwen. Zo geeft de Reclassering het voorbeeld dat zij door de politie werden gezien als een organisatie met een softe aanpak. De Reclassering, maar ook andere respondenten geven aan dat aannames onder andere weggenomen kunnen worden door elkaar meer op de hoogte te brengen van het inhoudelijke werk wat de ander doet. Door bijvoorbeeld eens een dag mee te lopen of bijeenkomsten te organiseren waarin informatie wordt uitgewisseld over de taken en werkwijze van de organisatie. Daarin kunnen de dilemma’s waar men tegen aan loopt inzichtelijk worden en dat kan leiden tot meer wederzijds begrip.

De eerdere ervaringen die professionals hebben opgedaan met organisaties spelen eveneens een rol in het vertrouwen dat men in de organisatie heeft. Het kan daarbij ook gaan om incidenten die eraan bijdragen dat het vertrouwen minder wordt of verdwijnt in een organisatie. Een van de respondenten noemt een klein incident als voorbeeld, dat als een verhaal werd verspreid onder verschillende personen en er uiteindelijk toe leidde dat het vertrouwen in een heel project verdween. Ook verwachtingen spelen een rol in vertrouwen. Verwachtingen over wat andere organisaties doen, maar ook wat zij kunnen bieden ten behoeve van een casus waar zij bij betrokken zijn. Enkele respondenten geven aan dat de wederzijdse verwachtingen soms niet overeenkomen met wat er daadwerkelijk door een organisatie kan worden geboden of wordt opgepakt. Communiceren over ieders taken en rollen speelt hierin volgens hen een belangrijke rol.

Face-to-face contact

Uit de interviews blijkt dat de respondenten van mening zijn dat persoonlijk, face-to-face contact op een positieve manier bijdraagt aan de samenwerking tussen samenwerkingspartners. Zowel op casusniveau, als wanneer professionals elkaar ontmoeten op bijeenkomsten.

De mate waarin respondenten hun samenwerkingspartners ontmoeten, loopt uiteen. Een aantal respondenten zijn werkzaam in het Zorg- en Veiligheidshuis. Zij behoren tot de sleutelfiguren van het samenwerkingsverband en ontmoeten de ketenpartners met wie zij samenwerken dagelijks. De respondenten die niet deelnemen aan dit samenwerkingsverband ontmoeten elkaar soms op structurele basis, zoals de wekelijkse overleggen die plaatsvinden tussen de gemeente, Reclassering en DJI. Er zijn ook respondenten die de partners met wie zij samenwerken niet structureel zien. Voor hen hangt het veelal af van de situatie en casus hoe vaak er persoonlijk contact is. Deze respondenten geven aan dat het op casusniveau ook niet altijd nodig en/of haalbaar is om elkaar persoonlijk te zien en te spreken. Als alles goed verloopt hoeft er niet altijd persoonlijk contact te zijn, aldus een van de respondenten. In deze situaties volstaat telefonisch contact of contact per e-mail. De advocatuur spreekt de partners die zich bezighouden met re-integraties sporadisch persoonlijk, omdat de cliënt de contacten zelf onderhoudt met de betreffende organisaties.

Uit de interviews blijkt dat face-to-face contact zorgt voor kortere lijnen binnen de samenwerking en tevens kan bijdragen aan snellere overeenstemming tussen ketenpartners. Daarnaast zorgt elkaar persoonlijk zien en spreken ervoor dat de drempel lager wordt om contact met elkaar te leggen.

“Het wil wel eens werken om in een MDO alle belanghebbenden bij elkaar te zetten. Soms met de cliënt erbij. Dan zie en spreek je elkaar en dat kan soms drempelverlagend werken. In een gesprek komt het dan toch vaak tot een opening of concessie. Als je een gezicht erbij hebt gaat dat toch wat soepeler.” (Procesregisseur Veiligheidshuis, 2019)



“We hebben direct contact met elkaar. We kunnen sneller schakelen, daardoor is er meer betrokkenheid, draagvlak en we hebben allemaal hetzelfde doel. Het grootste verschil met een aantal jaar geleden is dat we niet meer op een eiland zitten, maar de samenwerking letterlijk opzoeken en gezamenlijk aangaan. Als je overleggen apart van elkaar doet, trajecten apart uitzet en niet met elkaar bespreekt, dan ben je niet op de hoogte van wie waar mee bezig is. Door echt met elkaar aan tafel te zitten, dingen met elkaar te bespreken en duidelijk af te spreken wie wat gaat doen en te zorgen voor een terugkoppeling.. Dat zorgt ervoor dat de samenwerking beter verloopt.” (Liaison DJI, 2020)

Uit de interviews komt tevens naar voren dat face-to-face contact, misverstanden kan voorkomen en dat het een barrière kan wegnemen om zaken bespreekbaar te maken. Tevens blijkt dat face-to-face contact bijdraagt aan het gevoel van vertrouwen tussen ketenpartners. Voorbeelden hiervan zijn samenwerkingspartners die een ‘kijkje in elkaars keuken nemen’ door bij elkaar op werkbezoek te gaan of voorlichtingsbijeenkomsten, waarin professionals elkaar treffen en informatie over hun werkwijze kunnen uitwisselen. Deze bijeenkomsten vinden steeds vaker plaats en dragen volgens de respondenten bij aan de samenwerking op casusniveau.

“De bijeenkomsten van het jongerenloket, daar zijn mooie contacten uit voortgevloeid. Dat is belangrijk want daarmee maak je de lijnen zo kort mogelijk. Dan kan je de cliënt makkelijker helpen en is er geen ruimte voor ruis. Daar zit de grootste winst.” (Toezichthouder Reclassering Nederland, 2019)



“Er zijn zoveel organisaties die zich met zoveel verschillende dingen bezighouden, waardoor het onoverzichtelijk kan worden. Ik merk dat de samenwerking steeds beter gaat. Bijvoorbeeld als ik kijk naar team D&R en de Reclassering. Het contact wordt steeds beter, we zien elkaar meer en we nemen steeds meer een kijkje in elkaars keuken, waardoor je een gezicht bij de naam ziet. Dat zorgt er automatisch voor dat de samenwerking verbetert.” (Jongerenconsulent Jongerenloket Gemeente Rotterdam, 2020)

Shared understanding

Alle respondenten geven aan dat zij het gevoel hebben dat zij aan hetzelfde overkoepelende doel werken, te weten de re-integratie van ex-gedetineerden. Binnen deze doelstellingen kan de focus van organisaties en professionals echter wel verschillen. Waar sommige organisaties zich richten op het bieden van ondersteuning bij het vinden van een dagbesteding, zijn anderen bijvoorbeeld meer gericht op het inzetten van zorg. Zij werken dan aan hetzelfde doel, te weten een zo goed mogelijke re-integratie van ex-gedetineerden in de maatschappij, maar werken apart van elkaar aan subdoelen. De visie over wat er moet gebeuren binnen de samenwerking komt vaak overeen, maar kan ook verschillen. Dat hoeft echter geen probleem te vormen, omdat binnen het werken aan overkoepelende doelen, organisaties parallel aan elkaar kunnen werken aan de subdoelen.

“Ik vraag me af of we tot een gezamenlijke probleemdefiniëring komen. We komen tot een gezamenlijke conclusie, deze persoon moet zo goed mogelijk terugkeren in de maatschappij. Dat is onze stip op de horizon. Ik kan bijvoorbeeld zeggen dat is door een doorbetaling van de huur tijdens detentie en een casemanager kan bij wijze van spreken aangeven dat hij het van belang vindt dat deze persoon zijn medicatie op tijd krijgt.” (Specialist Detentie & Re-integratie Gemeente Rotterdam, 2020)

Binnen het behalen van deze subdoelen hebben alle organisaties hun eigen taken en verantwoordelijkheden. Afstemming tussen samenwerkingspartners over het behalen van subdoelen is volgens de respondenten van belang om te voorkomen dat dezelfde trajecten worden ingezet, of dat de interventies die worden ingezet met elkaar conflicteren.

“Want als we elkaar niet informeren over de persoon in kwestie, dan werkt het niet. Stel je voor dat ik ga inzetten op werk terwijl iemand daar geestelijk nog niet aan toe is, dan creëer je hele lastige situaties. En als we de samenwerking opzoeken en hetzelfde doel voor ogen houden en de subdoelen die we daarnaast willen halen dan kom je tot een goed traject voor iemand.” (Expert Ex-gedetineerden Team Exit Gemeente Rotterdam, 2020)

Een aantal respondenten geven aan dat ondanks dezelfde doelen, er ook sprake kan zijn van conflicterende belangen tussen organisaties die met elkaar samenwerken. Zo kan het zo zijn dat het belang van de politie openbare orde en veiligheid is, terwijl het belang van de Reclassering is dat iemand een woning toegewezen krijgt. Ook als dat in een wijk is waar iemand eerder voor overlast zorgde en waar een woningbouwvereniging liever niet heeft dat iemand naar terugkeert.

De advocatuur is de respondent waarbij er vaker conflicterende belangen zijn. De advocaat heeft geen structurele rol in de samenwerking ten behoeve van de re-integratie van ex-gedetineerden, maar kan wel met partijen samenwerken als dat aansluit bij het belang van de cliënt. De advocaat behartigt de belangen van de cliënt. Het hangt dan ook volledig van de cliënt af of de advocaat dezelfde belangen heeft als bijvoorbeeld de Reclassering. De advocaat kan daarbij wel een adviserende rol innemen als hij/zij denkt dat de cliënt gebaat is bij bepaalde hulpverlening. Als een cliënt zelf ook graag wil voorkomen dat hij opnieuw de fout in gaat en daar handvatten voor aangereikt wil krijgen, dan streven alle partijen hetzelfde doel na. Maar als cliënten niet voornemens zijn zich daarvoor in te zetten, dan zal de advocaat zich daar binnen de gerechtelijke procedure tegen verzetten.

Betrokkenheid en verbondenheid

De ervaring van de respondenten is dat er bij de partners met wie zij samenwerken bereidheid is om met elkaar in overeenstemming tot besluitvorming te komen. Ook als er sprake is van verschillende belangen, is de ervaring van de respondenten dat het over het algemeen lukt om hierin overeenstemming met elkaar te vinden. Het merendeel van de respondenten geeft aan dat er wel eens meningsverschillen zijn over wat er nodig of haalbaar is, maar de ervaring is dat men openstaat voor een ander perspectief en bereid is dit in overweging te nemen.

“De ene keer gaat het wat makkelijker dan de andere keer, maar ik heb nog geen casus meegemaakt waarbij bij wijze van spreken iemand echt naar rechts wil, de anderen aan tafel allemaal naar links en dat je dan een patstelling hebt. Dat schiet ook niet op, want de cliënt staat centraal dus het gaat niet om de ketenpartners, maar om hoe hij uitstroomt waardoor de kans op recidive kleiner wordt.” (Casemanager DJI, 2020)

Een van de factoren die een rol speelt in het gezamenlijk tot besluitvorming komen is de wet- en regelgeving. De geldende wet- en regelgeving beperkt de ruimte van bijvoorbeeld sommige gemeenteambtenaren, om concessies te doen in de samenwerking en in gezamenlijkheid tot een besluit te komen, omdat deze besluiten en de daaraan verbonden voorwaarden reeds zijn verankerd in wet en regelgeving. Een voorbeeld dat in dat kader wordt genoemd is een uitkeringsaanvraag.

“Je moet aan de eisen voldoen, iedereen mag een uitkering aanvragen, maar of je het recht hebt op een uitkering wordt bepaald door de bewijslast die je inlevert. Is eenmaal je uitkering lopend, dan heb je nog steeds rechten en plichten met betrekking tot de uitkering en dat is iets waar wij ons wel aan moeten houden. We proberen de ruimte te gebruiken die is, maar het blijft een vereiste natuurlijk.” (Expert Ex-gedetineerden Team Exit, Gemeente Rotterdam, 2020)

Steun voor samenwerking

Alle respondenten ervaren steun van de eigen organisatie om de samenwerking op te zoeken met ketenpartners en gezamenlijk te werken aan de re-integratie van ex-gedetineerden in de gemeente Rotterdam. De respondenten geven aan dat de organisatie waar zij werken het belang ziet van de samenwerking. Zij voelen zich gesteund in het tot stand brengen van samenwerking en het behalen van resultaten met samenwerkingspartners. Zij worden gefaciliteerd en gestimuleerd om bijvoorbeeld presentaties te geven en hun kennis met partners te delen. Daarnaast noemen meerdere respondenten veelal ook terug te kunnen vallen op collega's om dilemma's te bespreken waar zij in het werk en/of de samenwerking tegen aanlopen.

Het merendeel van de respondenten vindt dat er binnen de eigen organisatie ook voldoende expertise aanwezig is om op terug te kunnen vallen ten behoeve van de samenwerking met ketenpartners. Een van de respondenten die vindt dat dit er soms nog onvoldoende is, geeft aan dat dit al wel enige tijd in ontwikkeling is. Veelal vinden respondenten ook steun bij directe collega's die specifieke kennis of ervaring hebben met bepaalde onderwerpen of doelgroepen.

“Ik denk dat iedereen die bij ons werkt uit een andere discipline komt binnen de gemeente en zelf zijn netwerk heeft. En daar kan je altijd wel op terugvallen mocht het nodig zijn.” (Specialist Justitiabelen Gemeente Rotterdam, 2019)

Het merendeel van de respondenten is van mening dat zij een beroep kunnen doen op de expertise van de partners met wie zij samenwerken ten behoeve van de re-integratie van ex-gedetineerden en zien dit ook als een belangrijk onderdeel van het werk. Een aantal respondenten geeft aan dat het opzoeken van de expertise van anderen van groot belang is, om met elkaar tot een goed resultaat te komen.

“We kunnen niet op ons eigen eiland blijven zitten. De toezichthoudende rol is per definitie ook een soort casemanagement rol, want we hebben niet de tijd om iemand wekelijks twee, drie uur of langer per week aan de hand mee te nemen. Wij zijn als vanzelfsprekend aangewezen op externen en dan is het denk ik alleen maar goed dat je de juiste tips, tricks en tools aanpakt om gebruik te maken van die kennis en expertise.” (Toezichthouder Reclassering Nederland, 2019)

Prestaties

Tussentijdse resultaten

Een aantal respondenten geven aan dat het van belang is om stil te staan bij kleine overwinningen, zoals wanneer een cliënt zich voorheen niet aan de afspraken hield en deze nu wel nakomt. Daarmee zijn nog niet alle re-integratie doelen behaald, maar wordt er toch een (kleine) overwinning behaald waar aandacht aan besteed moet worden.

Inhoudelijk succes

De meeste respondenten zijn van mening dat er door de samenwerking met ketenpartners resultaten worden behaald, die de respondenten onafhankelijk van elkaar niet hadden kunnen behalen. Een voorbeeld is de samenwerking tussen de gemeente Rotterdam en de penitentiaire inrichting, waarbij de gemeente Rotterdam wordt ondersteund om wekelijks op locatie aanwezig te zijn. Zij worden door DJI voorzien van praktische zaken zoals een werkplek. Doordat de gemeente daarin gefaciliteerd wordt, kunnen zij Rotterdamse gedetineerden spreken. Dat verlaagt de drempel voor (ex-) gedetineerden om ook na detentie contact op te nemen voor hulpvragen.

“Je hebt de eerste investering al gedaan en het is prachtig om te zien en te horen van: Ik heb u gesproken in de inrichting. Dan maken we een afspraak. Dan zeg ik mooi, fijn dat je er bent. Zijn de dingen gelukt die we daar hebben afgesproken? Nee? Dan pakken we het hier verder op en dan kijken we wel hoe we er wel komen. Dat is echt de winst.” (Specialist Detentie & Re-integratie 2020)

Een kanttekening die daarbij wordt geplaatst is dat het behalen van resultaten ook afhangt van de complexiteit van de casus, de intrinsieke motivatie en mogelijkheden van iemand om de problemen op de verschillende re-integratie gebieden aan te pakken. Zeker als er sprake is van een vrijwillig kader hangt er veel af van de motivatie en inzet van de (ex-)gedetineerde zelf in hoeverre hij bereid is om medewerking te verlenen aan hulpverlening. In een vrijwillig kader zijn er namelijk geen maatregelen opgelegd waar iemand zich aan moet houden en is er ook niemand die met een mandaat kan ingrijpen als gemaakte afspraken niet worden nagekomen. Daarnaast is het voor de doelgroep kort-gedetineerden lastiger om binnen de samenwerking resultaten te behalen, omdat er in detentie veelal onvoldoende tijd is om voor deze doelgroep een traject op te starten, of om alle hulpvragen op te pakken. Maar ook omdat er minder tijd is om zaken af te stemmen en organiseren met ketenpartners dan bij langgestraften. Vaak wordt er dan ingezet op wat er binnen de korte termijn praktisch haalbaar is, zoals het verkrijgen van een geldig paspoort, waarmee iemand dan na detentie in ieder geval allerlei aanvragen kan doen voor bijvoorbeeld toeslagen of hulpverlening.

“En dan bestaat je traject alleen uit dat de ketenpartners hebben samengewerkt dat je een legitimatiebewijs hebt of je huur wordt betaald. En voor de andere dingen die ook belangrijk zijn, is de tijd te kort om daar iets in te betekenen.” (Casemanager DJI, 2020)

De meeste respondenten zijn van mening dat de samenwerking bijdraagt aan de re-integratie van ex-gedetineerden en aan een integrale aanpak. Er kan door meerdere partners op verschillende re-integratie en leefgebieden hulp ingezet worden. Het merendeel van de respondenten geeft aan dat zij de kennis en expertise van de partners nodig hebben om tot goede resultaten te komen. Daar wordt door een van de respondenten aan toegevoegd dat een multidisciplinaire samenwerking blikvernuwing voorkomt, en kan stimuleren om een situatie eens van een andere kant te bekijken.

“Ja je hebt de expertise van anderen nodig. Als je alleen bent heb je altijd gelijk en dat is niet nodig.”
(Expert Ex-gedetineerden Team Exit Gemeente Rotterdam, 2020)

In hoeverre de baten die de samenwerking oplevert de kosten overstijgen is volgens de meeste respondenten moeilijk te meten. Daarnaast geeft een van de respondenten aan dat het moeilijk is om te meten wat de samenwerking nu oplevert binnen de re-integratie, omdat je niet kan zien wat er zou gebeuren als de samenwerking er niet was. Je kent immers alleen de huidige situatie waarin er wel wordt samengewerkt. Daarnaast zijn de opbrengsten van de samenwerking niet altijd kosten uit te drukken. Het behalen van resultaten omvat meer dan de financiële kosten die bespaard worden met het voorkomen van recidive.

“Dat is gevoelsmatig voor mij niet uit te drukken. Als je kijkt naar wat het kost als iemand wederom in detentie raakt, dat kost de maatschappij ook veel geld en het kost de burger ook veel stress, misschien wel trauma’s. Ik denk dat dat niet uit te drukken is.” (Expert Ex-gedetineerden Team Exit, Gemeente Rotterdam, 2020)



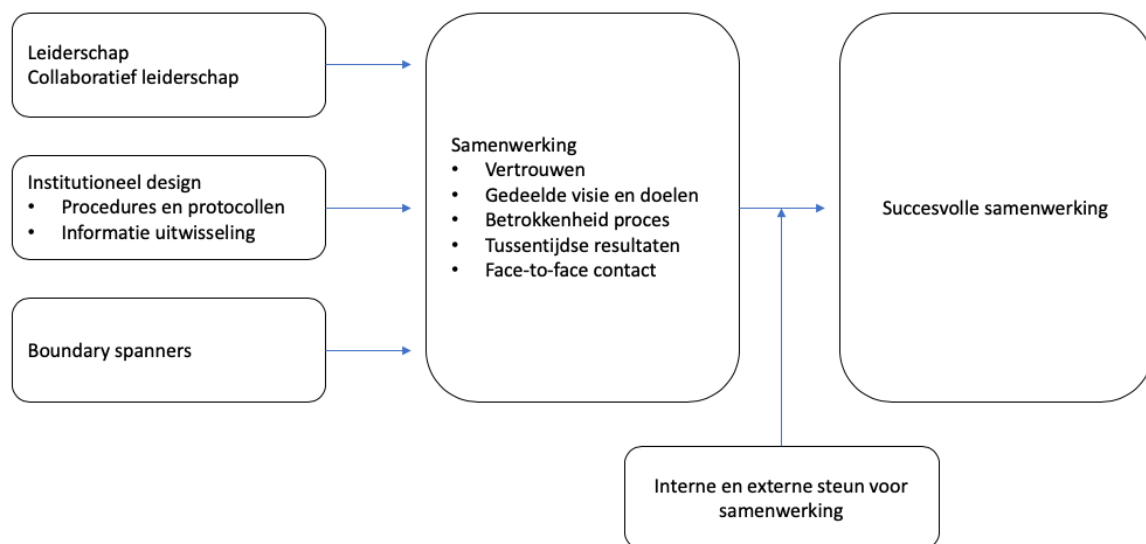
“Als je iemand ook een beetje gelukkig kan maken.. Een persoon die gelukkig is kan weer het leven van iemand om zich heen beïnvloeden, zo krijg je een soort van rimpel effect waar je niet vanaf kan weten. Je kan ook niet zien wat er allemaal was gebeurd als je zo iemand niet had geholpen.”
(WMO-adviseur Centraal Onthaal, 2020)

Procesmatig succes

Het merendeel van de respondenten is tevreden over de wijze waarop er wordt samengewerkt ten behoeve van de re-integratie van ex-gedetineerden. Daarbij wordt echter door een aantal respondenten opgemerkt dat het succes van de samenwerking ook per situatie kan verschillen. Het hangt onder andere af van de casus en/of de samenwerkingspartner waarmee wordt samengewerkt in hoeverre het proces als succesvol wordt ervaren. Respondenten die zich expliciet positief uitspreken over de het succes van het proces, geven aan dat iedereen wordt gehoord en meegenomen in het proces en dat zij zich gehoord en vrij voelen om zich te uiten.

Er wordt binnen dit hoofdstuk antwoord gegeven op de vraag: *Welke factoren dragen bij aan de samenwerking ten behoeve van de re-integratie van ex-gedetineerden in de gemeente Rotterdam en hoe kunnen deze verklaard worden?* Om een antwoord op deze vraag te formuleren, worden de onderzoeksresultaten uit het vorige hoofdstuk geanalyseerd. Op basis van de onderzoeksresultaten is getracht verbanden tussen de percepties van actoren op de samenwerking inzichtelijk te maken. Deze worden in dit hoofdstuk beschreven en met elkaar vergeleken. Het bestaande conceptueel model wordt getoetst -en waar nodig aangepast aan de patronen die uit de interviews te herleiden zijn.

Aan de start van dit onderzoek is het onderstaande conceptueel model opgesteld, waarin de verwachte oorzaak-gevolg relatie tussen de onderzochte variabelen is weergegeven. Hieronder worden de resultaten geanalyseerd, waarbij wordt begonnen met de eerste variabele van het conceptueel model, te weten *leiderschap*



Uit de literatuur blijkt dat leiderschap essentieel is om samenwerking in netwerken te faciliteren (Ansell & Gash, 2007). Leiderschap tussen organisaties in een netwerk wordt binnen de literatuur ook wel collaboratief leiderschap genoemd (Ansell & Gash, 2007). Dit is een vorm van horizontaal leiderschap en heeft betrekking op de wijze waarop organisaties met elkaar samenwerken om een gemeenschappelijk doel te bereiken (Van Wart, 2013). Er wordt een duidelijk verband gezien tussen de wijze waarop collaboratief leiderschap binnen de wetenschappelijke literatuur wordt gedefinieerd en hoe leiderschap volgens de respondenten in de samenwerking tussen organisaties wordt vormgegeven. Uit dit onderzoek komt naar voren dat leiderschap tussen organisaties veelal wordt gezien als een vorm van regiehouderschap. Dit regiehouderschap is onder te verdelen in twee soorten regie: procesregie en casusregie. Binnen het Zorg- en Veiligheidshuis is de procesregie belegd bij de procesregisseur. Deze brengt op operationeel niveau de juiste partners uit het sociaal-, zorg- en veiligheidsdomein bij elkaar met als doel om samenwerking op casusniveau te realiseren. Dit houdt nauw verband met de rol die de collaboratief leider volgens de wetenschappelijke literatuur heeft, namelijk een inclusieve groep actoren bij elkaar brengen en bemiddelen tussen actoren (Van Wart, 2013). Typerend voor dit type leiderschap is volgens de wetenschappelijke literatuur het horizontale karakter daarvan. Dit wordt duidelijk teruggezien in de rol van procesregisseur, die geen hiërarchische doorzettingsmacht om beslissingen te forceren en daardoor vooral teruggeworpen is op persoonlijke eigenschappen om de samenwerking op gang

te brengen en te houden. Daarin moet hij of zij balanceren tussen een directieve en sturende benadering enerzijds en meer inlevende en begripvolle houding anderzijds.

Buiten het Zorg- en Veiligheidshuis wordt leiderschap veelal vormgegeven in de rol van casusregisseur. Respondenten zijn het veelal met elkaar eens dat het afhankelijk is van de casus wie deze rol toebehoort. In situaties waarin er sprake is van justitiële voorwaarden, moeten gedetineerden zich in het kader van een voorwaardelijke straf houden aan (bijzondere) voorwaarden die zijn opgelegd. In deze situatie is er een sterke samenhang in de visie van respondenten dat de casusregie in dit geval veelal bij de Reclassering hoort. Voor gedetineerden die zonder justitiële titel de penitentiaire inrichting verlaten, zijn meerdere respondenten van mening dat de gemeente de regie heeft. Echter is dat niet in alle situaties het geval. Het hangt veelal ook af van welke organisatie het meest intensief betrokken is bij de betreffende persoon. Zo is het in situaties waarin iemand in een begeleide woonvorm verblijft, denkbaar dat zij de casusregie voeren, omdat daar het zwaartepunt van de zorg ligt. Uit dit onderzoek komt tevens naar voren dat enkele respondenten in dit onderzoek soms duidelijkheid missen, over wie de casusregie op zich neemt. Daarnaast heeft een casusregisseur in het vrijwillig kader geen mandaat om in te grijpen als iemand niet bereid is om mee te werken aan interventies. Hierdoor is binnen de re-integratie de persoonlijke motivatie van de betrokkene des te meer van belang.

Collaboratief leiderschap komt veelal terug in de rol van de boundaryspanner. Er is een sterk verband waarneembaar tussen de wijze waarop de boundaryspanner wordt gedefinieerd binnen de wetenschappelijke literatuur en de mate waarin de respondenten zichzelf of andere samenwerkingspartners herkennen in deze rol, of in de activiteiten die een boundaryspanner vervult. Volgens de wetenschappelijke literatuur verbindt de boundary spanner personen en processen intern in de organisatie en extern tussen organisaties. Binnen het Zorg- en Veiligheidshuis wordt deze rol onder andere door de proces-regisseur vervult. Daar werken veel verschillende ketenpartners met elkaar samen, die vanuit ieder hun eigen expertise en discipline deelnemen aan dit netwerksamenwerkingsverband. De procesregisseur begrijpt en waardeert de wijze waarop de verschillende disciplines vanuit een eigen referentiekader naar de werkelijkheid kijken en is in staat om daar op de juiste manier op te anticiperen (Van Meerkerk & Edelenbos, 2014). Andere actoren, zoals de sleutelpartners die vanuit een liaisonfunctie deelnemen aan de casusoverleggen in het Zorg- en Veiligheidshuis, kunnen ook worden gezien als boundaryspanner. Zij halen informatie op bij ketenpartners, filteren deze en koppelen waar nodig terug aan de juiste afdelingen in de eigen organisatie. Als een soort communicator zijn zij in staat om de verkregen informatie zodanig te vertalen dat verschillende disciplines elkaar begrijpen (Williams, 2012). In casusoverleggen dienen zij de juiste verbanden tussen organisaties te leggen en tactisch te kunnen handelen, om oplossingen voor problemen te kunnen bedenken en daar draagvlak te creëren bij ketenpartners. Maar niet alleen deze sleutelpartners vervullen de rol van boundaryspanner. Ook buiten het Zorg- en Veiligheidshuis herkennen de respondenten zich in dit profiel. Zij zijn in staat om relaties op verschillende niveaus aan te gaan en te onderhouden. Dit bevestigt de theorie van D'Amour et al., (2008), dat er binnen een netwerk meerdere professionals aanwezig kunnen zijn met een mandaat tot leiderschap.

Uit de literatuur blijkt dat het institutioneel design, ofwel de aanwezigheid van geformaliseerde processen en samenwerkingsvormen een *voorwaarde* zijn voor een succesvolle samenwerking. In dit onderzoek komt naar voren dat geformaliseerde samenwerkingsafspraken de samenwerking *faciliteren*, omdat het duidelijkheid schept over ieders taken en verantwoordelijkheden. Er is in dit verband dus een minder sterke relatie zichtbaar met het succes van een samenwerking dan in de literatuur wordt verondersteld.

Voor de informatie-uitwisseling geven respondenten consequent aan dat de AVG-wetgeving van invloed is op de mogelijkheden tot het uitwisselen van informatie tussen partners. Zo kunnen DJI en de gemeente op dit moment uitsluitend informatie met elkaar uitwisselen over de vijf basisvoorwaarden van re-integratie, als daarvoor toestemming is gegeven van een gedetineerde. Met de komst van de nieuwe wet '*straffen en beschermen*' is deze toestemming van de cliënt in de toekomst niet meer nodig, omdat de mogelijkheden tot gegevensuitwisseling wettelijk verankerd wordt. Daarnaast zal het wetsvoorstel 'gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden' dat thans bij de Tweede Kamer is ingediend, het Zorg-en Veiligheidshuis van een duidelijker juridisch kader voorzien tot "samenwerking en afstemming tussen deelnemers te kunnen komen" (Rijksoverheid, 2020). (Rijksoverheid, 2020). De verwachting is dat dit de samenwerking verder zal ondersteunen.

Volgens de literatuur is het succes van een samenwerking afhankelijk van de mate waarin er sprake is van vertrouwen, betrokkenheid en verbondenheid, een gedeelde visie en doelen (Ansell & Gash, 2007). Een governancenetwerk is volgens de wetenschappelijke literatuur effectief als de resultaten die worden behaald niet hadden kunnen worden bereikt, als de organisaties onafhankelijk van elkaar zouden optreden (Kenis & Provan, 2007).

Binnen dit onderzoek is er een krachtige correlatie zichtbaar in de perceptie van de respondenten op de rol die vertrouwen speelt in de samenwerking. De theorie van Klijn & Koppenjan, (2016), wordt bevestigd dat vertrouwen een belangrijke voorwaarde is voor samenwerking tussen ketenpartners. Uit dit onderzoek komt naar voren dat vertrouwen tot uiting komt door afspraken die nagekomen worden, partners die goed bereikbaar zijn en eerlijk en open met elkaar communiceren. Daarnaast spelen de intenties van actoren in een netwerk een rol bij het gevoel van vertrouwen. Gebleken is dat als partners de intenties van anderen als positief ervaren, zij elkaar het voordeel van de twijfel geven. Daarmee wordt de theorie van Ansell & Gash (2007), bevestigd dat als intenties van anderen als positief en oprecht beoordeeld worden, dit een positieve bijdrage levert aan het vertrouwen. Anders dan in de literatuur wordt beschreven, komt in dit onderzoek ook naar voren dat vertrouwen niet alleen voortkomt uit de relatie met een samenwerkingspartner, maar ook uit het beeld dat iemand van een organisatie heeft. Dat beeld wordt gevormd op basis van eerdere ervaringen, maar het kan ook gestoeld zijn op aannames over een organisatie. Zo geeft de Reclassering aan dat zij door bijvoorbeeld door de politie werden als organisatie met een softe aanpak. Persoonlijk contact en informatie-uitwisseling kan volgens meerdere respondenten bijdragen aan het wegnemen van aannames en in de samenwerking nader tot elkaar te komen. Een voorbeeld hiervan is dat partners een 'kijkje in elkaars keuken nemen.' Daardoor krijgen actoren meer inzicht in het inhoudelijk werk van hun samenwerkingspartner, tegen welke dilemma's zij aanlopen en binnen welke kaders zij functioneren. Dit staat nauw in verband met de theorie van Ansell & Gash (2007), waaruit blijkt dat wederzijdse kennismaking eraan bijdraagt meer inzicht te verkrijgen in elkaars referentiekader, benadering en bewegingsvrijheid. Opvallend is dat als respondenten spreken over het algemene beeld van organisaties, dit in negatieve zin wordt geassocieerd met vertrouwen. Persoonlijk contact wordt daarentegen in verband gebracht met een positieve bijdrage aan het heersende gevoel van vertrouwen.

Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat shared understanding, ofwel de aanwezigheid van een gedeelde visie en doelen, een belangrijke voorwaarde is om tot samenwerking te komen (D'Amour, et al., 2008). Volgens het model van Ansell & Gash (2007), vormt onderlinge overeenstemming over de definiëring van het probleem een voorwaarde voor de totstandkoming van een samenwerking. Uit dit onderzoek blijkt echter dat dit slechts gedeeltelijk van toepassing is. De aanwezigheid van een gedeelde visie en doelen draagt sterk bij aan een samenwerking, maar uit

dit onderzoek blijkt dat het vooral van belang is dat er een *overkoepelend* einddoel is. Er is een duidelijk patroon zichtbaar in hoe respondenten aangeven dat er binnen de samenwerking wordt gewerkt aan doelen. Actoren blijken onderling, parallel aan elkaar, veelal aan andere subdoelen te werken. Het uiteindelijke doel van de respondenten is een goede re-integratie realiseren. Dat kan enerzijds door bijvoorbeeld het subdoel dat iemand zichzelf kan voorzien in zijn levensonderhoud en anderzijds door in te zetten op de agressie-regulatie problemen. Gebleken is dat het parallel werken aan verschillende subdoelen de samenwerking niet in de weg hoeft te staan of leidt tot opportunistisch gedrag, maar er juist aan kan bijdragen dat de overkoepelende doelen behaald worden. Een belangrijke randvoorwaarde daarbij is echter wel dat de partijen met elkaar blijven communiceren, om te voorkomen dat zij elkaar onbedoeld tegenwerken.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat er binnen de samenwerking sprake kan zijn van conflicterende belangen. Dit is typerend voor een complex vraagstuk als de re-integratie van ex-gedetineerden waar veel actoren bij betrokken zijn (Head & Alford, 2013). Een voorbeeld van een conflicterend belang, is een woningbouwvereniging die vanwege eerder veroorzaakte overlast liever niet wil dat iemand vanuit een detentie terugkeert naar zijn oude woning, terwijl de Reclassering het behouden van de woning belangrijk kan vinden om recidive te voorkomen. Er is dan sprake van een conflicterend belang, te weten het belang van een vaste verblijfplaats versus het belang van openbare orde en veiligheid. Volgens D'Amour (2008), zou in dit voorbeeld bij de Reclassering meer sprake zijn van een cliënt-georiënteerde samenwerking, terwijl het belang van de andere actor, de woningbouwvereniging, meer gericht is op de eigen organisatie. In dit voorbeeld is aan wederzijdse kanten een aanpassing nodig om tot een oplossing te komen die aan beide belangen tegemoetkomt.

Volgens de literatuur is face-to-face contact van fundamenteel belang voor een goede samenwerking (Ansell & Gash, 2007). Dit sluit nauw aan bij de perceptie van de respondenten dat face-to-face contact een belangrijke bijdrage levert aan het succes van een samenwerking. Het maakt de lijnen korter en verlaagt de drempel voor samenwerkingspartners om elkaars kennis en expertise te raadplegen. Daarnaast blijkt dat face-to-face contact bijdraagt aan het vertrouwen tussen partners omdat het bij draagt aan (meer) wederzijds begrip. Er is een sterk verband met de theorie, omdat zowel uit dit onderzoek als uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat elkaar persoonlijk zien en spreken bijdraagt aan de bereidheid tot consensusgerichte besluitvorming binnen de samenwerking. Hoewel face-to-face contact niet altijd mogelijk en nodig is op casusniveau, wordt in ieder geval door alle respondenten een grote meerwaarde gezien in bijeenkomsten waarin partners onderling informatie uitwisselen over elkaars werkwijze, kennis en expertise. Deze maken de lijnen korter, zorgen ervoor dat partners elkaar in het vervolg beter weten te vinden en het verlaagt de drempel om in het vervolg contact met elkaar op te nemen.

Uit dit onderzoek blijkt dat alle respondenten vanuit de eigen organisatie steun ervaren om de samenwerking met partners op te zoeken en resultaten te behalen. Deze steun is volgens de literatuur nodig om tot samenwerking en innovatie te komen (D' Amour et al., 2008). Daarnaast maken de respondenten allemaal gebruik van de expertise in het netwerk om tot samenwerking te komen en resultaten te behalen. Dit sluit nauw aan bij de theorie, waarin wordt verondersteld dat steun vanuit de eigen organisatie en de aanwezigheid van expertise van partners binnen de samenwerking, het succes van een samenwerking bevordert. Dit biedt mogelijkheden om met elkaar te innoveren en te leren van fouten (D' Amour et al., 2008).

Uit dit onderzoek komt naar voren dat het merendeel van de respondenten van mening is dat de samenwerking op operationeel niveau bijdraagt aan resultaten die – naar verwachting – zonder deze samenwerking niet tot stand hadden kunnen komen. Een voorbeeld van een (duurzaam) resultaat is dat Detentie en Re-integratie Specialistinnen van de gemeente Rotterdam nu burgers in detentie kunnen spreken, door de samenwerking met Dienst Justitiële Inrichtingen. Volgens de wetenschappelijke literatuur kan met het behalen van dit soort resultaten gesteld worden dat het samenwerkingsnetwerk effectief is (Kenis & Provan, 2007). Door respondenten wordt echter de kanttekening geplaatst dat het moeilijk is om te meten in hoeverre de samenwerking daadwerkelijk succesvol is en bijdraagt aan de re-integratie van ex-gedetineerde burgers. Dat komt enerzijds omdat succes zich in de context van een maatschappelijk vraagstuk niet gemakkelijk laat uitdrukken in kosten en baten. Anderzijds kan niet gemeten worden hoe de re-integratie er uit zou zien zonder dat de samenwerking zou plaatsvinden. Dit sluit aan bij de theorie van Klijn, Edelenbos & Steijn (2010), die stelt dat het moeilijk is om resultaten in een netwerk te meten. Binnen de wetenschappelijke literatuur wordt veelal alleen het proces en niet het beleidsresultaat van de samenwerking in kaart gebracht. Procesmatig succes hangt volgens Klijn, Edelenbos & Steijn vooral af van de aanwezigheid van vertrouwen, betrokkenheid, communicatie en een gedeelde visie en doelen (Ansell & Gash, 2007).

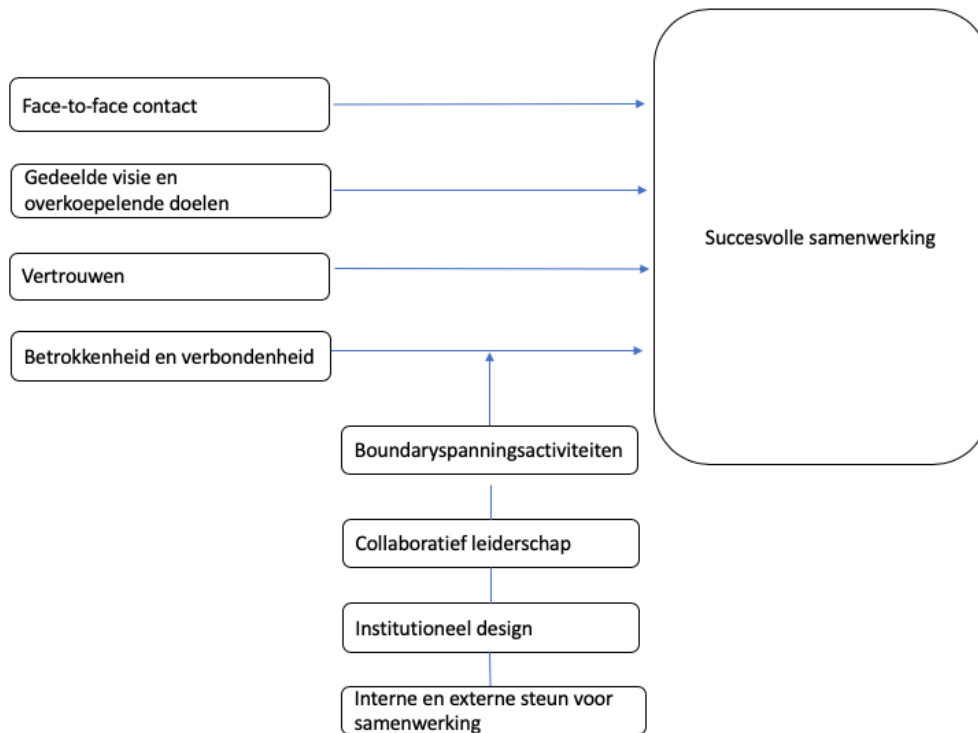
Uit dit onderzoek blijkt dat de meeste respondenten tevreden zijn over het proces van de samenwerking. Zij ervaren betrokkenheid van andere actoren, wederzijds vertrouwen en zijn van mening dat resultaten en besluiten veelal in overeenstemming worden genomen. Uit dit onderzoek blijkt echter dat het succes van de samenwerking niet alleen veroorzaakt wordt door de aanwezigheid van deze variabelen, maar dat een succesvolle samenwerking juist ook bestaat uit de aanwezigheid daarvan. Ofwel, een succesvolle samenwerking, is een samenwerking waarin sprake is van vertrouwen, verbondenheid en betrokkenheid tussen actoren, een gedeelde visie en overkoepelende doelen.

Conceptueel model

Met de inachtneming van de bovengenoemde onderzoeksresultaten wordt hieronder een nieuw conceptueel model geïntroduceerd. Uit de patronen die in dit onderzoek naar voren komen blijkt dat de aanvankelijke oorzaak-gevolg relatie niet wordt bevestigd. In het oorspronkelijke conceptueel model wordt verondersteld dat de aanwezigheid van collaboratief leiderschap, boundaryspanners en geformaliseerde regels en procedures bijdragen aan een samenwerking waarin sprake is van vertrouwen, face-to-face contact, een gedeelde visie en doelen, betrokkenheid en verbondenheid en het behalen van tussentijdse resultaten. Interne en externe steun zou als mediërende variabele het succes van de samenwerking versterken.

Uit dit onderzoek blijkt dat een succesvolle samenwerking (de afhankelijke variabele) enerzijds het gevolg is van de aanwezigheid van vertrouwen, face-to-face contact, een gedeelde visie en overkoepelende doelen, vertrouwen en betrokkenheid en verbondenheid in de samenwerking (de onafhankelijke variabelen). Anderzijds blijkt dat deze variabelen niet alleen een *voorwaarde* zijn voor de totstandkoming van een succesvolle samenwerking, maar ook *onderdeel* uitmaken van een succesvolle samenwerking. Een succesvolle samenwerking bestaat namelijk uit de aanwezigheid van face-to-face contact, vertrouwen tussen partners, betrokkenheid en verbondenheid en een gedeelde visie en overkoepelende doelen. Deze variabelen beïnvloeden en versterken elkaar onderling. Zo blijkt dat face-to-face contact bijdraagt aan het vertrouwen tussen partners en daarmee indirect van invloed is op het succes van de samenwerking. Er blijkt dus geen sprake te zijn van een eenduidige oorzaak-gevolg relatie, maar een relatie waarin de afhankelijke en onafhankelijke variabelen met elkaar interacteren.

Uit dit onderzoek komt een minder sterke relatie naar voren tussen de aanwezigheid van de overige variabelen, te weten de aanwezigheid van een boundary spanner, collaboratief leiderschap, institutioneel design en het succes van een samenwerking. Gebleken is dat deze variabelen niet rand voorwaardelijk zijn voor-, maar faciliterend zijn aan de samenwerking. Hierdoor zijn deze in het conceptueel model van onafhankelijke variabelen veranderd in modererende variabelen. Samen met de aanwezigheid van interne en externe steun voor de samenwerking, zijn deze variabelen faciliterend aan de samenwerking. Naarmate deze meer aanwezig zijn, wordt het succes van de samenwerking vergroot.



Conclusie

Dit hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *Welke factoren zijn van invloed op een succesvolle samenwerking ten behoeve van de re-integratie van ex-gedetineerden in de gemeente Rotterdam?* Alvorens hier nader op wordt ingegaan, wordt hieronder kort geschetst hoe en in welke context de samenwerking tot stand komt.

De re-integratie van ex-gedetineerden is een complex maatschappelijk vraagstuk dat volgens de beleidsliteratuur ook wel een 'wicked problem' wordt genoemd, vanwege de complexiteit en de betrokkenheid van een groot aantal actoren bij dit vraagstuk (Head & Alford, 2013). Deze actoren delen niet op voorhand dezelfde visie en prioriteiten, omdat zij allemaal vanuit een ander perspectief en belang betrokken zijn (Klijn & Koppenjan, 2016). Het antwoord op zo'n complex vraagstuk ligt zodoende niet (alleen) in de toepassing van wetenschappelijke inzichten, maar ook het bundelen van kennis, ervaring en expertise is van cruciaal belang om tot een passende aanpak van problemen te komen (Head & Alford, 2013). In zogenoemde governance netwerken werkt de overheid samen met andere (lokale) organisaties in het openbaar bestuur aan de re-integratie van ex-gedetineerden. De wijze waarop de hedendaagse samenwerking tussen deze partners in het openbaar bestuur wordt vormgegeven, dient gezien te worden in het licht van maatschappelijke ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan. Zo heeft de versplinterde samenleving geleid tot steeds meer specialistische organisaties en een fragmentatie van taken en functies (Bekkers, 2012). Hierdoor zijn er binnen het sociaal- zorg en veiligheidsdomein een veelvoud aan organisaties ontstaan, die ten behoeve van de re-integratie van ex-gedetineerden ieder vanuit hun eigen autonomie en expertise met elkaar moeten samenwerken. Dat brengt op operationeel niveau allerlei uitdagingen met zich mee, zoals het realiseren van consensusgerichte besluitvorming bij conflicterende belangen, het ontbreken van hiërarchische doorzettingsmacht bij regiehouderschap en het uitwisselen van informatie binnen geldende (of juist ontbrekende) wet- en regelgeving. Daar tegenover staat dat er bij de aanwezigheid van onderling vertrouwen, gezamenlijke overkoepelende doelen en een intrinsieke motivatie mooie resultaten behaald kunnen worden, die de partners afzonderlijk van elkaar niet hadden kunnen bereiken.

In dit onderzoek zijn een aantal actoren geïnterviewd die zich inzetten voor de re-integratie van ex-gedetineerden in de gemeente Rotterdam. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de aanwezigheid van vertrouwen, betrokkenheid, face-to-face contact en de aanwezigheid van een gedeelde visie en doelen bijdragen aan een succesvolle samenwerking. Hiermee wordt in de theorie van Ansell & Gash (2007), bevestigd dat deze elementen van cruciaal belang zijn voor de totstandkoming van samenwerking. Echter, blijkt uit dit onderzoek dat deze variabelen niet alleen belangrijke voorwaarden zijn voor de totstandkoming van een succesvolle samenwerking, maar daar ook onderdeel van uit te maken. Zo is een succesvolle samenwerking bijvoorbeeld niet alleen het gevolg van vertrouwen tussen actoren, maar bestaat een succesvolle samenwerking uit actoren die elkaar vertrouwen. De bovengenoemde variabelen interacteren met elkaar en kunnen elkaar versterken. Uit dit onderzoek blijkt dat de aanwezigheid van collaboratief leiderschap en boundaryspanningsactiviteiten belangrijke elementen zijn die de samenwerking tussen organisaties kunnen faciliteren en het succes daarvan kunnen vergroten.

Leiderschap tussen organisaties is veelal collaboratief (Van Wart, 2013). Het gaat over organisaties heen en heeft betrekking op de wijze waarop organisaties met elkaar samenwerken om een gezamenlijk doel te behalen. Een collaboratief leider brengt organisaties bij elkaar en verbindt deze aan elkaar. Uit dit onderzoek komt naar voren dat leiderschap op operationeel niveau bij verschillende organisaties kan liggen. Dit sluit aan bij de theorie van D'Amour et al., (2008), waaruit blijkt dat meerdere professionals het mandaat tot leiderschap kunnen delen. Uit dit

onderzoek komt naar voren dat collaboratief leiderschap veelal wordt vormgegeven in regiehouderschap, te weten proces- en/of casusregie. Of er sprake is van een justitieel kader is van invloed op wie de casusregie toebehoort. Indien er sprake is van een justitieel kader, ligt de casusregie volgens de meeste respondenten veelal bij de Reclassering. Deze rol lijkt redelijk vast te liggen, in vergelijking tot de samenwerking in een vrijwillig kader, waarin de (casus)regie veelal ligt bij de organisatie waar op dat moment het zwaartepunt van de zorg ligt. Dat kan naar mate de tijd vordert veranderen, omdat de focus kan verschuiven van bijvoorbeeld het vinden van een verblijfplaats naar het realiseren van een dagbesteding. Procesregie komt vooral terug in de rol van procesregisseur in het Zorg- en Veiligheidshuis. Deze vervult veelal ook de rol van boundaryspanner, door de juiste partijen op operationeel niveau met elkaar te verbinden en besluitvorming te faciliteren. Doordat de procesregisseur geen hiërarchische doorzettingsmacht heeft en besluitvorming niet kan forceren, zijn persoonlijke eigenschappen in zo'n rol des te meer van belang. Vooral als er sprake is van conflicterende belangen, is het van belang dat hij of zij zich kan inleven in de perspectieven van anderen en tegelijkertijd strategisch en met tact kan handelen om tot oplossingen te kunnen komen.

In tegenstelling tot de oorspronkelijke oorzaak-gevolg relatie in het conceptueel model, blijkt dat dat regels en procedures niet leiden tot samenwerking, maar deze faciliteren. Formele instituties zoals regels en procedures zijn van belang, maar kennen een minder sterke causale relatie met het succes van een samenwerking dan in de literatuur wordt verondersteld. Bij de andere variabelen zoals de aanwezigheid van vertrouwen, face-to-face contact, en betrokkenheid en verbondenheid is deze relatie sterker. Regels, protocollen en afspraken kunnen het succes van de samenwerking versterken, omdat het duidelijkheid verschaft over wat partners van elkaar kunnen verwachten. Uit de (vooraanstaande) wet- en regelgeving kan echter wel worden opgemaakt dat de behoefte is ontstaan om netwerksamenwerkingsverbanden te verstevigen en nader te faciliteren, door bestuurlijke afspraken die zijn gemaakt en de juridische verankering daarvan in wet- en regelgeving. Zo hebben DJI, de 3RO en VNG in 2019 een convenant ondertekend waarin zij zich committeren aan een samenwerking ten behoeve van de re-integratie van ex-gedetineerden. Met de komst van de wet 'straffen en beschermen' wordt informatie-uitwisseling op de vijf re-integratie gebieden tussen deze partijen gemakkelijker, omdat toestemming van een gedetineerde dan niet langer een vereiste is (Rijksoverheid, 2020).

Vertrouwen wordt gebaseerd op de intenties van anderen, maar ook ervaringen uit het verleden, de mate waarin afspraken worden nagekomen en of er een tijdige informatie-uitwisseling plaatsvindt. Face-to-face contact blijkt het vertrouwen tussen partners te stimuleren en de samenwerking te bevorderen. Anders dan in de literatuur wordt beschreven, komt in dit onderzoek naar voren dat vertrouwen niet alleen voortkomt uit de persoonlijke relatie met een samenwerkingspartner, maar ook uit het beeld dat iemand van een organisatie heeft.

De aanwezigheid van een gedeelde visie en doelen draagt volgens de literatuur bij aan het succes van de samenwerking (Ansell & Gash, 2007). Uit dit onderzoek blijkt dat het daarbij vooral gaat om de aanwezigheid van overkoepelende doelen, maar een gezamenlijke probleemdefiniëring is daarin geen vereiste. Organisaties kunnen parallel aan elkaar werken aan subdoelen, zonder dat dit afbreuk hoeft te doen aan het succes van de samenwerking. Het kan deze juist versterken en samenwerkingspartners de ruimte bieden om eigen perspectieven een plek te geven in de samenwerking. In dit onderzoek wordt tevens de theorie van Head & Alford (2013), bevestigd dat in multidisciplinaire samenwerking rondom complexe vraagstukken sprake kan zijn van conflicterende belangen tussen actoren. Binnen de samenwerking ten behoeve van de re-integratie van ex-gedetineerden wordt dit ook terug gezien. Zo kan het belang van een actor om passende huisvesting te realiseren, botsen met het belang van andere actoren om de overlast in de wijk te

voorkomen en de openbare orde en veiligheid te waarborgen. De uitdaging waar leiders binnen de samenwerking tussen de organisaties dan voor staan, is het realiseren van consensusgerichte besluitvorming.

Hoewel het moeilijk is om (beleids)resultaten van een governance netwerk te meten, kan geconcludeerd kan worden dat aanwezigheid van bovengenoemde variabelen bijdragen aan een succesvolle samenwerking, die veelal leidt tot resultaten, die de individuele organisaties onafhankelijk van elkaar niet hadden kunnen bereiken. De vraag in hoeverre de samenwerking daadwerkelijk leidt tot een goede re-integratie van ex-gedetineerden in de gemeente Rotterdam, impliceert echter een causale relatie die niet aangetoond kan worden. Een goede re-integratie is van meer factoren afhankelijk dan van een succesvolle samenwerking tussen organisaties. Minstens zo belangrijk zijn de intrinsieke motivatie en mogelijkheden van de gedetineerde zelf om recidive te voorkomen en de situatie ten goede te keren. Te meer als er na detentie geen justitieel kader is waarbinnen iemand zich dient te houden aan (bijzondere) voorwaarden van een voorwaardelijke straf, kunnen organisaties alleen op basis van vrijwilligheid iets voor de betrokkene betekenen. Als iemand niet bereid is om daaraan mee te werken, is er geen mandaat om daarop in te grijpen. Enerzijds past dit bij de uitgangspunten van de participatiesamenleving, waarbij van burgers een grote mate van zelfredzaamheid wordt verwacht; anderzijds leidt dit tot frictie, omdat niet iedereen over zo zelfredzaamheid is om zelfstandig de weg naar de hulpverlening te vinden en in staat is zichzelf te motiveren en disciplineren om te werken aan de vijf basisvoorwaarden voor re-integratie.

Aanbevelingen

Nu in beeld is gebracht welke factoren van invloed zijn op een succesvolle samenwerking ten behoeve van de re-integratie van ex-gedetineerden, worden in dit hoofdstuk de aanbevelingen geformuleerd die het succes van de samenwerking kunnen bevorderen.

1. **Faciliteren van face-to-face contact:** Uit dit onderzoek komt naar voren dat face-to-face een positieve invloed heeft op het vertrouwen tussen actoren, dat het drempelverlagend werkt om contact met elkaar op te nemen en dat het de lijnen korter maakt. Om deze reden wordt geadviseerd om de voorlichtingsbijeenkomsten en werkbezoeken die reeds worden georganiseerd in de gemeente Rotterdam te continueren. In deze voorlichtingsbijeenkomsten kunnen samenwerkingspartners ervaringen met elkaar uitwisselen en nieuwe contacten opdoen. Daarnaast wordt geadviseerd te investeren in gelegenheden waarin ketenpartners elkaar ook op informele wijze kunnen ontmoeten, zoals netwerkborrels of een gezamenlijke (sport)activiteit met verschillende partners. Daarbij wordt de kanttekening geplaatst dat ten tijde van dit schrijven er sprake is van een coronacrisis, dus dat het bovengenoemde alleen uitvoerbaar is als de situatie dit toelaat.
2. **Het formeel aanstellen van een vaste casusregisseur na detentie:** Ex-gedetineerden die uitstromen zonder justitiële titel, kunnen alleen op vrijwillige basis ondersteund worden. Binnen de samenwerking tussen de partners kunnen verschillende organisaties de (casus)regie voeren. Om de samenwerking verder te faciliteren zou ervoor gekozen kunnen worden om de rol van casusregisseur te formaliseren voor casussen die in het casusoverleg van het Zorg- en Veiligheidshuis worden besproken. Dat zou betekenen dat voor *alle* casussen waarbij sprake is van multiproblematiek en waarbij meerdere actoren betrokken zijn, er formeel een casusregisseur wordt aangewezen, die ervoor verantwoordelijk is om een plan van aanpak op te stellen. Daarmee wordt gewaarborgd dat er altijd een organisatie is die regie voert en dat voor alle partijen duidelijk is wie dat is. Wie deze rol op zich neemt, zou in overleg met de proces-regisseur vastgesteld en vastgelegd kunnen worden.
3. **Vervolgonderzoek:** Uit dit onderzoek blijkt dat de onafhankelijke en afhankelijke variabelen uit het conceptueel model elkaar beïnvloeden, waardoor het moeilijk is om een oorzaak-gevolg relatie aan te tonen tussen het succes van een samenwerking en de factoren die daaraan bijdragen. Het verdient de aanbeveling om in vervolgonderzoek te bezien hoe deze afhankelijke- en onafhankelijke variabelen beter van elkaar gescheiden kunnen worden, zodat een sterkere relatie aangetoond kan worden tussen de aanwezigheid van variabelen zoals face-to-face contact en het succes van een samenwerking.

Tot slot wordt geadviseerd om – na de inwerkingtreding van de wetsvoorstellen ‘*straffen en beschermen*’ en ‘*gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden*’- vervolgonderzoek te verrichten naar de samenwerking ten behoeve van de re-integratie van ex-gedetineerden in de gemeente Rotterdam. Middels een vervolgonderzoek kan in kaart worden gebracht in hoeverre deze wetsvoorstellen de samenwerking verder faciliteren en wat de invloed is op de variabelen waaruit in dit onderzoek is gebleken dat zij bijdragen aan het succes van de samenwerking.

Binnen dit hoofdstuk geef ik mijn persoonlijke reflectie op de uitvoering van dit onderzoek. Daarnaast reflecteer ik naar aanleiding van de resultaten uit dit onderzoek op de bestaande wetenschappelijke literatuur.

Persoonlijke reflectie

Dit onderzoek heeft langer geduurd dan ik van tevoren had gepland. Dit had enerzijds een negatieve uitwerking voor hetgeen ik reeds in de hoofdstukken beleid, context en achtergrond had beschreven, omdat deze informatie daardoor enigszins verouderd was en ik deze later moest aanvullen of aanpassen. Anderzijds was het interessant om te zien welke veranderingen zich in een relatief korte tijd hadden voorgedaan binnen dit thema en heb ik deze een plek kunnen geven in mijn thesis. Een voorbeeld hiervan is het bestuurlijk akkoord dat in 2019 is ondertekend door de VNG, DJI en 3RO en de wet 'straffen en beschermen' die in juni 2020 door de Eerste Kamer is aangenomen.

Dit onderzoek kent naar mijn mening twee beperkingen in de selectie van de respondenten. De eerste beperking is dat ik er bij de steekproef in eerste instantie voor had gekozen om de variëteit van de organisaties te beperken en twee respondenten per discipline te interviewen. Echter, gedurende het onderzoek leek het mij interessanter om meerdere disciplines bij het onderzoek te betrekken en per organisatie een in plaats van twee respondenten te interviewen. Hoewel representativiteit van de steekproef bij een kwalitatief onderzoek minder relevant is, kent het aantal respondenten nu een onevenredige verdeling. Hierdoor is het perspectief van sommige organisaties sterker vertegenwoordigd dan anderen. Daarnaast zijn ook veel disciplines niet geïnterviewd die wel een rol hebben in de re-integratie van ex-gedetineerden, waardoor de externe validiteit van dit onderzoek laag is. Desalniettemin heeft het waardevolle inzichten gegeven in de samenwerking en welke factoren bijdragen aan het succes daarvan.

Bij de start van dit onderzoek heb ik ervoor gekozen om de kort-gedetineerden specifieke aandacht te geven in deze scriptie. In de interviews is deze doelgroep ook specifiek aan de orde gekomen, maar er is niet structureel specifiek ingezoomd op de verschillen tussen de samenwerking ten behoeve van de re-integratie van ex-gedetineerde die langer in detentie verblijven en de samenwerking ten behoeve van kortgestraften. Hierdoor is altijd de rol van kort-gedetineerden in dit onderzoek mogelijk niet voldoende aan de orde gekomen. In het vervolg zou ik van tevoren een duidelijkere keuze maken over welke (sub) groep ik in het onderzoek wil betrekken en welke plek ik deze wil geven in het onderzoek.

In dit onderzoek is ervoor gekozen om zowel professionals die werkzaam zijn in het Zorg- en Veiligheidshuis te interviewen, als professionals die geen functie vervullen in het Zorg- en Veiligheidshuis. Enerzijds kan het van meerwaarde zijn om beide contexten te betrekken in een onderzoek. Anderzijds is er bewust gekozen voor een single-casestudie en kan hiermee onbedoeld de indruk worden gewekt dat er twee soorten governancenetwerken onderzocht en geanalyseerd worden. Tot slot is de visie van ex-gedetineerden zelf niet meegenomen in dit onderzoek. Hoe de betrokkene dus zelf aankijkt tegen zijn of haar re-integratie en de samenwerking die door organisaties plaatsvindt om daarbij te ondersteunen, is in dit onderzoek hierdoor onderbelicht gebleven.

Reflectie op de wetenschappelijke literatuur

Binnen dit onderzoek worden veel inzichten uit de bestaande wetenschappelijke literatuur over welke factoren van invloed zijn op een succesvolle samenwerking, bevestigd. Echter kunnen er ook een aantal nuances aangebracht worden in de variabelen die hierin een rol spelen. Volgens de literatuur is de aanwezigheid van gedeelde doelen en visie een voorwaarde om tot samenwerking te komen. Uit dit onderzoek blijkt echter dat het daarbij alleen gaat om de aanwezigheid van overkoepelende doelen. Samenwerkingspartners kunnen parallel aan elkaar werken aan subdoelen, zonder dat dit afbreuk doet aan de samenwerking.

Daarnaast wordt binnen de huidige wetenschappelijke literatuur vooral ingezoomd op de rol van vertrouwen tussen partners in een samenwerking. Uit dit onderzoek komt echter naar voren dat vertrouwen uit twee dimensies kan bestaan. Vertrouwen op persoonlijk niveau, te weten in de andere professional waarmee wordt samengewerkt en vertrouwen op organisatorisch niveau, hetgeen wordt gebaseerd op de eerdere ervaringen van een professional met de organisatie. Maar ook incidenten die hebben plaatsgevonden en aannames over een organisatie kunnen hierin een rol spelen. Vertrouwen op organisatorisch niveau kan indirect vergroot worden door te werken aan het vertrouwen op persoonlijk niveau. Als professionals elkaar zien en spreken en meer te weten komen over elkaars taken en werkzaamheden, draagt dat onder andere bij aan het wegnemen van aannames. Daarnaast kan het bijdragen aan meer inzicht en begrip voor de kaders waarin de andere organisatie werkt en welke dilemma's men tegen kan komen. Deze nuance wordt niet als zodanig beschreven in de literatuur, of is in ieder geval niet binnen de geraadpleegde literatuur teruggevonden. Mogelijk biedt dit aanknopingspunten om de rol van vertrouwen binnen de samenwerking tussen organisaties verder te onderzoeken.

Akkerman, S.F. & Bakker, A. (2011). Boundary crossing and boundary objects. Review of Educational Research, 81, 132-169.

Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. Journal of Public Administration Research and Theory, 18(4), 543–571.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>

Armenakis, A. A., & Harris, S. G. (2009). Reflections: Our journey in organizational change research and practice. *Journal of Change Management*, 9(2), 127-142.

Baarda, B., Bakker, E., Fischer, T., Julsing, M., Goede, M. de, Peters, V., & Velden, T. van der. (2013). *Basisboek Kwalitatief Onderzoek, handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek* (3e ed.). Groningen/Houten: Noordhoff

Baarda, E., Van der Hulst, M., Julsing, M., Fischer, T., Van Vianen, R. & De Goede, M. (2013). Basisboek methoden en Technieken. Kwantitatief praktijkgericht onderzoek op wetenschappelijke basis. Groningen/Houten: Noordhoff.

Bak, R.R. den., Popma, A., Nauta-Jansen., L., Nieuwbeerta, P. & Jansen, J.M. *Inventarisatie van psychosociale factoren en neurobiologische kenmerken bij mannelijke gedetineerden*, Vrije Universiteit Leiden, mei 2018, onderzoek in opdracht van het WODC.

Crosby, B. C., & Bryson, J. M. (2010). Integrative leadership and the creation and maintenance of cross-sector collaborations. *The Leadership Quarterly*, 21(2), 211–230.
<https://doi.org/10.1016/j.leafqua.2010.01.003>

D'Amour, D., Goulet, L., Labadie, J., San Martín-Rodriguez, L., & Pineault, R. (2008). A model and typology of collaboration between professionals in healthcare organizations. *BMC Health Services Research*, 8(188), 1–14.

Desmidt, S., & Heene, A. (2013). *Strategisch management een handboek voor de publieke sector*. Tielt, België: Lannoo.

Dienst Justitiële Inrichtingen (2020). *Gegevensdeling tussen DJI en de gemeenten*. Verkregen op 21 juni 2020, van <https://www.dji.nl/justitiabelen/volwassenen-in-detentie/re-integratie/gegevensdeling-tussen-dji-en-gemeenten.aspx>

Dienst Justitiële Inrichtingen (2020). *Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen*. Verkregen op 21 juni 2020, van https://www.dji.nl/binaries/Visie%20Recht%20doen%2C%20kansen%20bieden%20-%20juni%202018_tcm41-333440.pdf

Dienst Justitiële Inrichtingen (2019). *Straffen en maatregelen*. Verkregen op 28 februari 2019, van <https://www.dji.nl/justitiabelen/volwassenen-in-detentie/straffen-en-maatregelen/index.aspx>

Dienst Justitiële Inrichtingen (2019). *Detentie- en re-integratie plan*. Verkregen op 7 april 2019, van <https://www.dji.nl/justitiabelen/volwassenen-in-detentie/re-integratie/detentie-en-re-integratieplan.aspx>

Dienst Justitiële Inrichtingen (2020). Re-integratie. Succesvolle terugkeer van gedetineerden in de maatschappij. Verkregen op 21 juni 2020, van https://www.dji.nl/binaries/Infographic%20Re-integratie%20DJI%202020%20voor%20online%20gebruik_tcm41-441791.pdf

Dienst Justitiële Inrichtingen (2012). *Samen aan de slag met de gedetineerde. De PI Als uw ketenpartner*. Verkregen op 28 februari 2018, van https://www.dji.nl/binaries/brochure%20ketensamenwerking_tcm41-128044.pdf

DJI (2020). *Straffen en maatregelen*. Verkregen op 28 juni 2020, van <https://www.dji.nl/justitiabelen/volwassenen-in-detentie/straffen-en-maatregelen/index.aspx#:~:text=Een%20gevangenisstraf%20heeft%20drie%20doelen,detentie%20immers%20geen%20bedreiging%20meer.>

Head, B. W., & Alford, J. (2013). Wicked Problems. *Administration & Society*, 47(6), 711–739. <https://doi.org/10.1177/0095399713481601>

Gemeente Rotterdam (2020). *Nazorg voor (ex-)gedetineerden*. Verkregen op 7 juni 2020, van <https://www.rotterdam.nl/werken-leren/nazorg-gedetineerden/>

Klijn, E. H., Edelenbos, J., & Steijn, B. (2010). Trust in Governance Networks: Its Impacts on Outcomes. *Administration & Society*, (42), 193–221.

Klijn, E., & Koppenjan, J. (2016). *Governance Networks in the public sector*. London: Routledge.

Magazines DJI (2018). *Een nieuwe mindset voor alle DJI'ers*. Verkregen op 30 september 2018, van <https://magazines.dji.nl/djizien/2018/04/dji-in-verbinding>

Magazines DJI (2019). *Ben je niet in de PI dan mis je informatie*. Verkregen op 7 juni 2020 van <https://magazines.dji.nl/djizien/2019/11/bestuursakkoord>

Ministerie Veiligheid en Justitie (2017). *Koers & Kansen whitepaper. Over de toekomst van de sanctie-uitvoering*. Verkregen op 26 september 2018 van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/05/08/tk-bijlage-koers-en-kansen-whitepaper-over-de-toekomst-van-de-sanctie-uitvoering>

Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (2017). Advies uitvoering gevangenisstraffen Reactie op de kabinetsvisie Recht doen, kansen bieden. Verkregen op 28 september 2018, van https://www.rsj.nl/binaries/Advies%20uitvoering%20gevangenisstraffen_tcm26-350560.pdf

Rijksoverheid (2019). *Decentralisatie van overheidstaken naar de gemeenten*. Verkregen op 7 april 2019, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>

Rijksoverheid (2018). *Organisatie*. Verkregen op 8 oktober 2018, van <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-justitie-en-veiligheid/organisatie>

Rijksoverheid (2020). Memorie van toelichting Wet Straffen en beschermen. Verkregen op 7 juni 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/01/17/memorie-van-toelichting-wet-straffen-en-beschermen>

Rijksoverheid (2018). *Rechtdoen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen*. Verkregen op 28 september 2018 van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/06/18/tk-bijlage-visie-recht-doen-kansen-bieden>

Rijksoverheid (2020). *Wet Straffen en Beschermen aangenomen door de Eerste kamer*. Verkregen op 28 juni 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/06/23/wet-straffen-en-beschermen-aangenomen-door-eerste-kamer#:~:text=De%20Eerste%20Kamer%20heeft%20dinsdag,oplopen%20tot%20wel%2010%20jaar.>

Rijksoverheid (2013). *Troonrede 2013*. Verkregen op 3 juli 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013>.

Provan, K.G. & Kenis, P. (2007). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 18 (2), pp. 229-252.

Sabatier, P. A. (1998). The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5(1), 98–130.
<https://doi.org/10.1080/13501768880000051>

Sanctie uitvoering (2020). *Over Koers en Kansen*. Verkregen op 21 juni 2020, van <https://www.sanctieuitvoering.nl/over-koers-en-kansen>

Sanctie uitvoering (2018). *Over Koers en Kansen*. Verkregen op 28 september 2018, van <https://www.sanctieuitvoering.nl/over-het-project/aanleiding-en-verantwoording>

Van Wart, M. (2013). Lessons from leadership theory and the contemporary challenges of leaders. *Public Administration Review*, 73(4), 553-565.

Van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2013). The effects of boundary spanners on trust and performance of urban governance networks: findings from survey research on urban development projects in the Netherlands. *Policy Sciences*, 47(1), 3–24.
<https://doi.org/10.1007/s11077-013-9181-2>

Veiligheidshuizen (2013). *Landelijke aanpak veiligheidshuizen, voor en door partners*. Verkregen op 26 oktober, 2019 van <https://www.veiligheidshuizen.nl/doc/VHH-Landelijk-Kader-definitief.pdf>

Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2015). *Het ontwerpen van een onderzoek* (5^e ed). Amsterdam: Boom.

Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (2018). *Discussienotitie Zorg en Veiligheid*. Verkregen op 12 januari 2018, van https://vng.nl/files/vng/publicaties/2018/discussienotitie-zorg_20180926.pdf

Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (2017). *Re-integratie van ex-gedetineerden. Gemeenten hebben een wettelijke grondslag voor informatiedeling nodig en willen behoud van regionale plaatsing*. Verkregen op 21 juni 2020, van https://vng.nl/sites/default/files/nieuws_attachments/2017/vng_gespreksnotitie_rondetafelgesprek_rsj_7_december_vaste_kamercommissi.pdf

Wetenschappelijk Onderzoek & Documentatie Centrum (2012). *Factsheet 2012-6. Recidive bericht 2012*. Verkregen op 28 februari 2019, van <https://repository.tudelft.nl/view/wodc/uuid%3A84bf9537-f822-455c-ab95-41d135cde7cf>

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Amsterdam University Press, Amsterdam.

Williams, P. (2002). The competent Boundary Spanner. *Public Administration*, 80(1), 103–124.

Williams, P. (2012). We are all boundary spanners now? *International Journal of Public Sector Management*, 26(1), 17–32. <https://doi.org/10.1108/09513551311293417>.